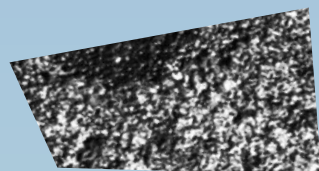
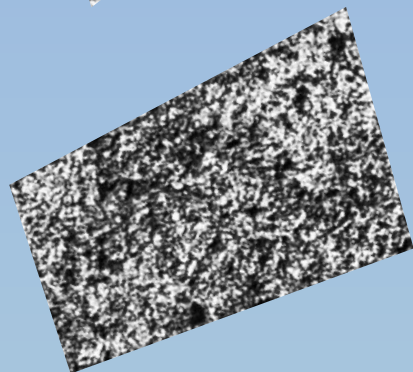
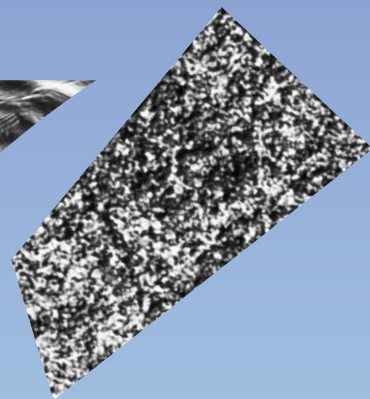
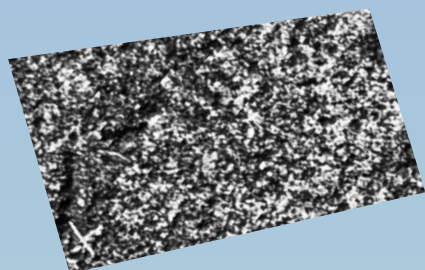
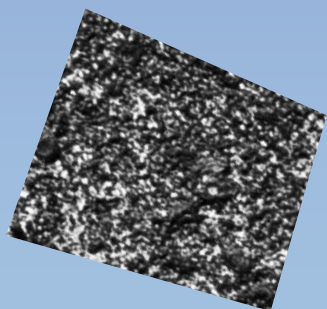
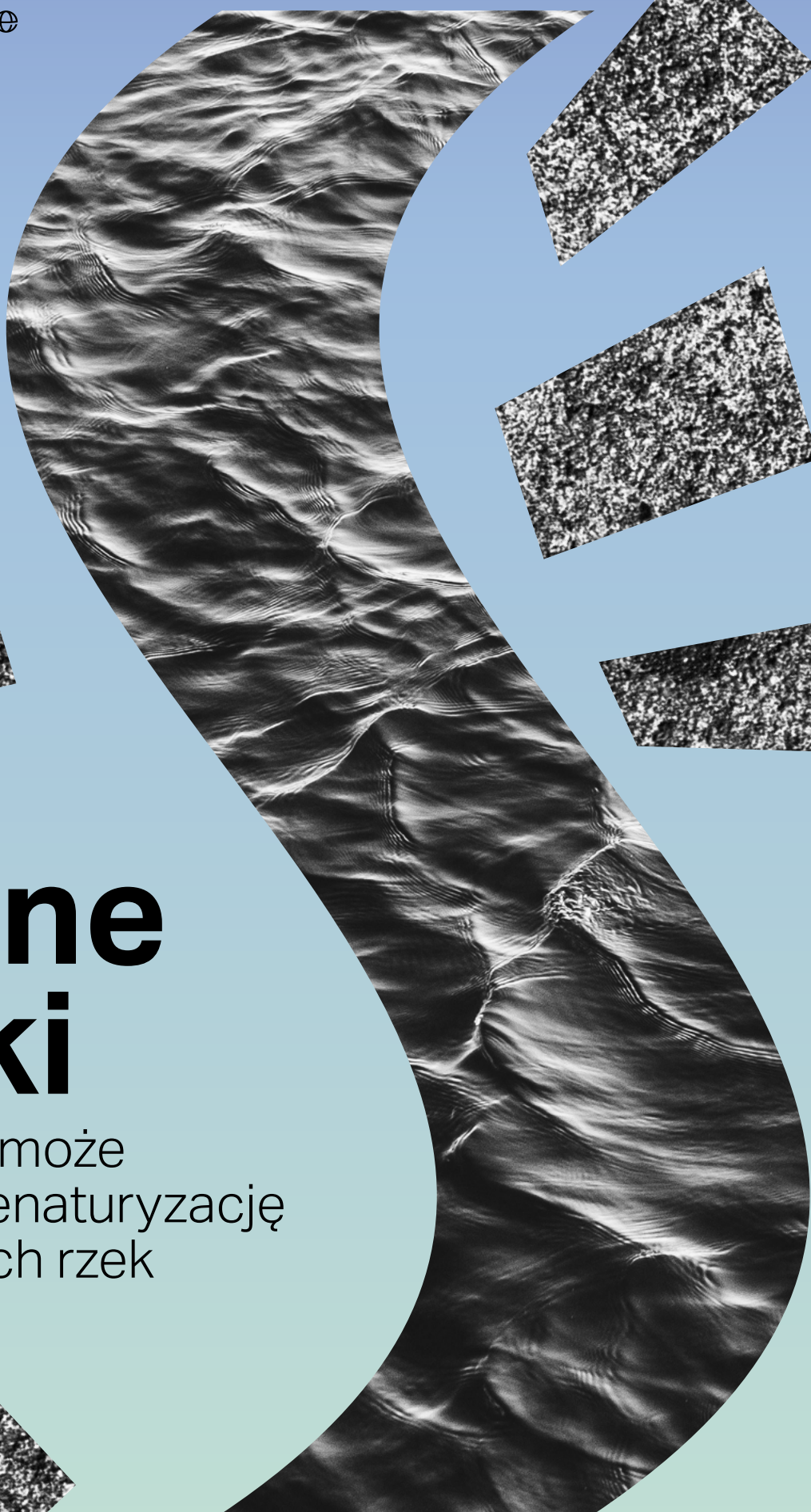
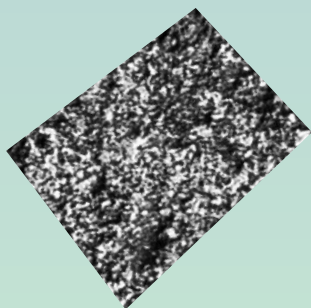


ClientEarth[⊕]



Wolne rzeki

Jak prawo może
wspierać renaturyzację
europejskich rzek



Redakcja: Maria Włoskowicz

Autorstwo: Maria Włoskowicz, Suvi-Tuuli Puharinen (case study Finland),
Coline Robert (case study France)

Podziękowania: Karol Ciężak, Magdalena Bar, Paweł Augustynek Halny,
Ryszard Babiasz

Grafika i skład: Jerzy Parfianowicz

Wydawca: Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
ul. Mokotowska 33/35,
00-560 Warszawa

Autorka dołożyła wszelkich starań, aby informacje zawarte w niniejszej publikacji były dokładne, wiarygodne i aktualne na dzień 1 kwietnia 2026 r. Żadna część niniejszego dokumentu nie stanowi porady prawnej ani nie zastępuje analizy prawnej konkretnej sprawy. Nie należy podejmować działań prawnych wyłącznie na podstawie niniejszego dokumentu.

Warszawa, czerwiec 2026

ClientEarth 

Wolne rzeki

Jak prawo może
wspierać renaturyzację
europejskich rzek

Table of Contents

1	Wprowadzenie	5
1.1	Łączność rzeki	6
1.2	Rozporządzenie o odbudowie zasobów przyrodniczych: obowiązek inwentaryzacji i usuwania barier	9
1.3	Struktura raportu	13
2	Studium przypadku: Polska	15
2.1	System zarządzania wodami w Polsce	17
2.2	Usuwanie barier w Polsce – stan obecny	20
2.3	Ramy prawne usuwania barier	23
2.3.1	Podstawa prawna usuwania barier	23
2.3.2	Procedury poprzedzające usunięcie bariery	27
2.4	Przepisy utrudniające i/lub ułatwiające usuwanie barier w Polsce – podsumowanie	32
3	Studium przypadku: Finlandia	33
3.1	System zarządzania wodami w Finlandii	35
3.2	Usuwanie barier w Finlandii – stan obecny	37
3.3	Ramy prawne usuwania barier	39
3.3.1	Podstawa prawna usuwania barier	39
3.3.2	Procedury poprzedzające usunięcie bariery	43
3.4	Przepisy utrudniające i/lub ułatwiające usuwanie barier w Finlandii – podsumowanie	47
4	Studium przypadku: Francja	48
4.1	System zarządzania wodami we Francji	50
4.2	Usuwanie barier we Francji – stan obecny	53
4.3	Akty prawne istotne dla usuwania barier	56
4.3.1	Podstawa prawna usuwania barier	56
4.3.2	Procedury poprzedzające usunięcie bariery	62
4.4	Przepisy utrudniające i/lub ułatwiające usuwanie barier – podsumowanie	66
5	Wnioski i rekomendacje	68

1

Wprowadzenie

Około 1,2 miliona sztucznych barier przedziela europejskie rzeki. Oznacza to, że niemal jedna bariera przypada na każdy kilometr rzeki. Bariery skutecznie utrudniają swobodny przepływ, a w konsekwencji przekształcają siedliska i hydrologię rzek, stanowiąc zagrożenie dla bioróżnorodności. Przeszkody zakłócające naturalny przepływ rzek należą do najważniejszych presji oddziałujących na europejskie wody powierzchniowe¹.

Poprzegradzane rzeki nie tylko szkodzą bioróżnorodności ekosystemów słodkowodnych, lecz zagrażają też odporności społeczeństwa i jego zdolności do przystosowania się do skutków zmiany klimatu. Zaburzona łączność może prowadzić do niedoborów zasobów wodnych i ograniczać zdolność zlewni do pochłaniania wody, a tym samym pozbawiać ją naturalnej zdolności ochrony przeciwpowodziowej.

Konieczność zapewnienia ciągłości rzek jest obecna w politykach europejskich od dłuższego czasu. Już Ramowa Dyrektywa Wodna z 2000 r. wprowadziła reżim hydrologiczny i ciągłość rzek jako elementy jakości przy ocenie ich stanu. Polityka przywracania swobodnego przepływu europejskich rzek została następnie wzmocniona w unijnej Strategii na rzecz bioróżnorodności. Ostatecznie to Rozporządzenie o odbudowie zasobów przyrodniczych wprowadziło skuteczny i jednoznaczny obowiązek dla Państw Członkowskich, by oceniać przestarzałe bariery i usuwać je, aby osiągnąć cel 25 000 km swobodnie płynących rzek.

Część państw członkowskich nie jest jednak administracyjnie i prawnie przygotowana do skutecznego wdrożenia obowiązków wynikających z Rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych. W niniejszym raporcie przeanalizowaliśmy trzy systemy prawne – polski, fiński i francuski – porównaliśmy je oraz zarekomendowaliśmy rozwiązania prawne, które powinny zostać szerzej zastosowane w aby osiągnąć cel barierowy.

1.1 Łączność rzeki

Łączność rzeki ma cztery wymiary.

- ~ Łączność podłużna zapewnia połączenie między górnym i dolnym biegiem rzeki, od jej źródeł do ujścia.
- ~ Łączność boczna odnosi się do połączenia między korytem rzeki a równiną zalewową, strefami przybrzeżnymi i terenami podmokłymi graniczącymi z rzeką.
- ~ Łączność pionowa zapewnia komunikację między wodami podziemnymi a wodami powierzchniowymi.
- ~ Łączność czasowa odnosi się do sezonowości przepływów².

Na potrzeby niniejszego opracowania charakteryzujemy rzekę swobodnie płynącą jako taką, której łączność podłużna, boczna i pionowa nie jest zakłócana przez sztuczne konstrukcje. Stosowana przez nas definicja opiera się na art. 3 pkt 22 rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych. W analizie koncentrujemy się na łączności podłużnej rzek i poprzecznych barierach utrudniających ich przepływ. Przez bariery rozumiemy *fizyczne konstrukcje stworzone bezpośrednio przez człowieka, które blokują lub ograniczają naturalny przepływ wód powierzchniowych, zazwyczaj budowane do celów takich jak hydroenergetyka, ochrona przeciwpowodziowa, nawadnianie lub żegluga*³. W związku z tym raport nie obejmuje takich barier jak wały przeciwpowodziowe, umocnienia brzegów, nasypy, umocnienia dna czy kanały.

Łączność podłużna jest najczęściej zakłócana przez zapory, jazy lub progi wodne. Niektóre z nich dawniej pełniły wiele funkcji dla lokalnych społeczności. Napędzały młyny, dostarczały wodę pitną lub poprawiały warunki nawadniania. Jednak obecnie większości z tych funkcji już nie spełniają. Z perspektywy człowieka są więc przestarzałe. Z perspektywy przyrody powodują istotne szkody.

Szacuje się, że na europejskich rzekach znajduje się co najmniej 1,2 miliona barier (0,74 bariery na kilometr)⁴, z czego ponad 100 000 jest porzuconych lub przestarzałych⁵. 68% istniejących barier to konstrukcje o wysokości mniejszej niż dwa metry⁶. Konstrukcje wyższe niż 10 metrów stanowią mniej niż 3% istniejących barier⁷. Bariery rzeczne wywierają liczne negatywne skutki dla środowiska, zwłaszcza dla bioróżnorodności, która od lat znajduje się w trendzie spadkowym. Między 1970 a 2020 r. globalna liczebność populacji słodkowodnych spadła o 85%, a populacje

2 Hermoso, V. (2025). Restoring free-flowing rivers: Planning for longitudinal and lateral connectivity recovery. *Journal of Applied Ecology*, 62, 2048–2060. <https://doi.org/10.1111/1365-2664.70095>, European Environment Agency, Europe's state of water 2024 The need for improved water resilience, EEA Report 07/2024, p. 39.

3 Duque, I, Agapakis, I., Pravuljac, M. (2025) Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers. ClientEarth, Living Rivers Europe, tłum. własne.

4 Belletti, B., Garcia de Leaniz, C., Jones, J. *et al.* More than one million barriers fragment Europe's rivers. *Nature* **588**, 436–441 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41586-020-3005-2>

5 Gough, P., Fernández Garrido, P., Van Herk, J., 2018. Dam Removal. A viable solution for the future of our European rivers. Dam Removal Europe; Data based on findings of The EU Horizon 2020 project, AMBER (Adaptive Management of Barriers in European Rivers (www.amber.international)).

6 Belletti, B., Garcia de Leaniz, C., Jones, J. *et al.* More than one million barriers fragment Europe's rivers. *Nature* **588**, 436–441 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41586-020-3005-2>

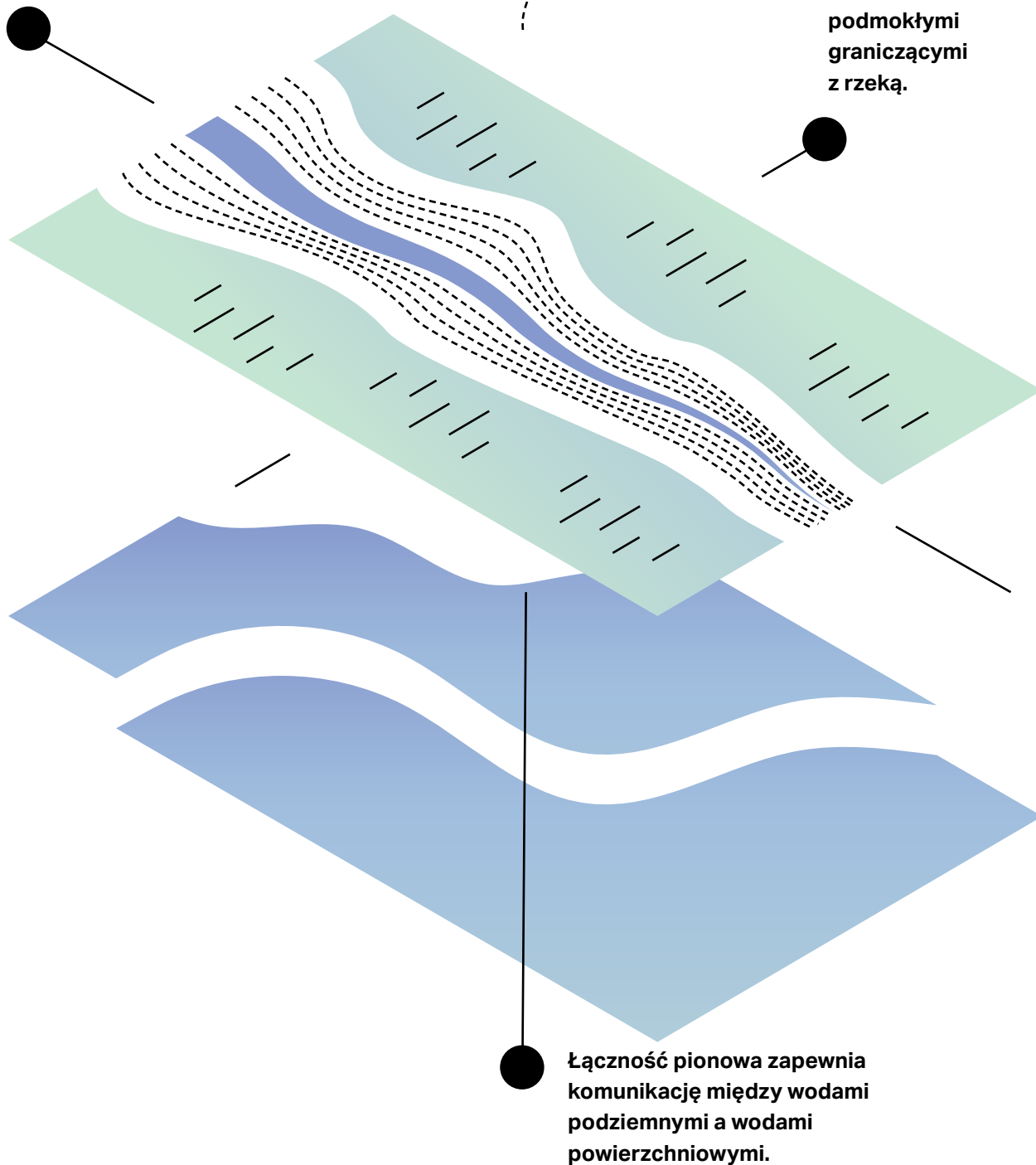
7 Gough, P., Fernández Garrido, P., Van Herk, J., 2018. Dam Removal. A viable solution for the future of our European rivers. Dam Removal Europe; Data based on findings of The EU Horizon 2020 project, AMBER (Adaptive Management of Barriers in European Rivers (www.amber.international)).

Cztery wymiary łączności rzeki

Łączność podłużna zapewnia połączenie między górnym i dolnym biegiem rzeki, od jej źródeł do ujścia.

Łączność czasowa odnosi się do sezonowości przepływów

Łączność boczna odnosi się do połączenia między korytem rzeki a równiną zalewową, strefami przybrzeżnymi i terenami podmokłymi graniczącymi z rzeką.



wędrownych ryb słodkowodnych zmniejszyły się o 81%⁸. Dane dla Europy wskazują na średni spadek populacji ryb wędrownych o 75% w tym okresie⁹. Główną przyczyną tego spadku jest degradacja i przekształcanie siedlisk¹⁰. Zapory są uznawane za główną przyczynę fragmentacji, a tym samym globalnego spadku liczby gatunków słodkowodnych¹¹.

Zapory przegradzają rzeki, co przekształca siedliska i hydrologię rzeki poprzez zmianę przepływu, temperatury, transportu osadów i poziomu wody¹². Utrudniają migrację ryb, a tym samym zmieniają przemieszczanie się gatunków, liczebność ich populacji i rozmieszczenie, a także izolują siedliska. Zapory wpływają również na jakość wody, zmieniając temperaturę oraz zdolność rozpuszczania tlenu. Zakłócają przepływ materii organicznej i składników odżywczych, które następnie gromadzą się w zbiorniku, prowadząc do zakwitów glonów.

Usuwanie przestarzałych i zbędnych barier jest realnym i opłacalnym środkiem renaturyzacji ekosystemów. Przywraca to naturalny przepływ wody i osadów, a także siedliska i dziką przyrodę¹³. Systematyczne usuwanie barier jest uznawane za bardziej strategiczne i skuteczne niż interwencje inżynierskie, zwłaszcza w przypadku małych i przestarzałych barier¹⁴. Przynosi ono również liczne współkorzyści w różnych obszarach polityki: oprócz przywracania łączności rzek wspiera ponowne uwodnienie torfowisk, zwiększa naturalną retencję wody i poprawia warunki dla sąsiadujących siedlisk lądowych i podmokłych¹⁵.

8 WWF (2024) Living Planet Report 2024 – A System in Peril. WWF, Gland, Switzerland.

9 Deinet, S., Flint, R., Puleston, H., Baratech, A., Royte, J., Thieme, M. L., Nagy, S., Hogan, Z. S., Januchowski-Hartley, S. and Wanningen, H. (2024) The Living Planet Index (LPI) for migratory freshwater fish 2024 update – Technical Report. World Fish Migration Foundation, The Netherlands.

10 Deinet, S., Flint, R., Puleston, H., Baratech, A., Royte, J., Thieme, M. L., Nagy, S., Hogan, Z. S., Januchowski-Hartley, S. and Wanningen, H. (2024) The Living Planet Index (LPI) for migratory freshwater fish 2024 update – Technical Report. World Fish Migration Foundation, The Netherlands.

11 Jones PE, Champneys T, Vevers J, et al. Selective effects of small barriers on river-resident fish. *J Appl Ecol*. 2021; 58: 1487–1498. <https://doi.org/10.1111/1365-2664.13875>

12 Reidy Liermann, Catherine & Nilsson, Christer & Robertson, James & Ng, Rebecca. (2012). Implications of Dam Obstruction for Global Freshwater Fish Diversity. *BioScience*. 62. 539-548. 10.1525/bio.2012.62.6.5.

13 Gough, P., Fernández Garrido, P., Van Herk, J., 2018. Dam Removal. A viable solution for the future of our European rivers. Dam Removal Europe

14 Duque, I, Agapakis, I., Pravuljac, M. (2025) Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers. ClientEarth, Living Rivers Europe.

15 Duque, I, Agapakis, I., Pravuljac, M. (2025) Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers. ClientEarth, Living Rivers Europe.

1.2 Rozporządzenie o odbudowie zasobów przyrodniczych: obowiązek inwentaryzacji i usuwania barier

Problem fragmentacji rzek przez bariery poprzeczne został już poruszony w Ramowej Dyrektywie Wodnej w 2000 r. Reżim hydrologiczny i ciągłość rzeki zostały uwzględnione jako elementy jakości przy klasyfikacji stanu ekologicznego rzek¹⁶. Zgodnie z RDW rzeka osiąga bardzo dobry stan ekologiczny w kryterium reżimu hydrologicznego, jeżeli ilość i dynamika przepływu oraz wynikające z nich powiązanie z wodami podziemnymi całkowicie lub prawie całkowicie odzwierciedlają warunki niezakłócone¹⁷. W kryterium ciągłości rzeki bardzo dobry stan ekologiczny osiąga się wtedy, gdy ciągłość nie jest zakłócona przez działalność człowieka i umożliwia niezakłóconą migrację organizmów wodnych oraz transport osadów¹⁸.

W wytycznych „Przepływy ekologiczne we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej” Komisja Europejska uznała, że *naturalny reżim hydrologiczny odgrywa podstawową rolę w ochronie bioróżnorodności, produktywności i trwałości ekosystemów wodnych*. Podkreślono również, że *utrzymanie naturalnych wzorców łączności podłużnej i bocznej jest niezbędne dla żywotności populacji gatunków*¹⁹. Komisja wskazała rozbiórkę starych zapór jako jedno z działań mogących wywierać pozytywny wpływ na reżim przepływu.

Zgodnie ze Strategią UE na rzecz bioróżnorodności odtwarzanie ekosystemów słodkowodnych można osiągnąć przez usuwanie lub dostosowywanie barier uniemożliwiających migrację ryb oraz poprawę przepływu wody i osadów. Strategia wyznacza cel przywrócenia do 2030 r. co najmniej 25 000 km rzek do stanu swobodnego przepływu poprzez usuwanie przede wszystkim przestarzałych barier oraz odtwarzanie równin zalewowych i terenów podmokłych²⁰.

Cel ustanowiony w unijnej Strategii na rzecz bioróżnorodności stał się wiążący w czasie wraz z przyjęciem rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych.

Rozporządzenie ustanawia cel odbudowy ekosystemów słodkowodnych (art. 4 rozporządzenia) oraz naturalnej łączności rzek i naturalnych funkcji powiązanych z nimi równin zalewowych (art. 9 rozporządzenia).

16 Załącznik V do RDW.

17 Załącznik V do RDW.

18 Załącznik V do RDW.

19 Komisja Europejska (2015) Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive, Guidance Document No. 31, Technical Report – 2015 – 086 [https://circabc.europa.eu/sd/a/4063d635-957b-4b6f-bfd4-b51b0acb2570/Guidance%20No%2031%20-%20Ecological%20flows%20\(final%20version\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/4063d635-957b-4b6f-bfd4-b51b0acb2570/Guidance%20No%2031%20-%20Ecological%20flows%20(final%20version).pdf); tłum. własne.

20 Rozdział 2.2.7. Europejskiej Strategii na rzecz bioróżnorodności do 2030.

Rozporządzenie o odbudowie zasobów przyrodniczych nakłada na państwa członkowskie następujące obowiązki:

- ~ Sporządzenie wykazu sztucznych barier dla łączności wód powierzchniowych (art. 9 ust. 1 rozporządzenia);
- ~ Wskazanie barier, które należy usunąć, aby osiągnąć cele z art. 4 oraz cel 25 000 km swobodnie płynących rzek (art. 9 ust. 1 rozporządzenia);
- ~ Usunięcie wskazanych barier, przy czym pierwszeństwo należy przyznać barierom przestarzałym (art. 9 ust. 2 rozporządzenia);
- ~ Uzupelnienie usuwania barier środkami odtwarzającymi naturalne funkcje powiązanych równin zalewowych (art. 9 ust. 3 rozporządzenia);
- ~ Zapewnienie, by przywrócona łączność rzek utrzymywała się w czasie (art. 9 ust. 4 rozporządzenia).

Niniejszy raport koncentruje się na art. 9 ust. 1–2 rozporządzenia w kontekście barier poprzecznych.

Aby prawidłowo wdrożyć rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, państwa członkowskie powinny dysponować sprawnymi procedurami administracyjnymi umożliwiającymi usuwanie przestarzałych barier. Prawo powinno przypisywać odpowiedzialność za usunięcie bariery po wygaśnięciu pozwolenia lub po ustaniu bytu jej właściciela²¹. Ponadto prawo powinno skutecznie zapewniać wykonanie takiego obowiązku. Usunięcie bariery powinno być poprzedzone wszystkimi ocenami wymaganymi na podstawie dyrektywy EIA, dyrektywy siedliskowej i Ramowej Dyrektywy Wodnej, jeżeli są one istotne w danej sprawie²². Jednocześnie procedura nie może być nadmiernie obciążająca dla wnioskodawców. Jej zadaniem jest spieranie skutecznego oraz terminowego usuwania przestarzałych konstrukcji.

Mimo że cele dotyczące swobodnie płynących rzek istnieją od ponad 25 lat, część państw członkowskich nie jest legislacyjnie przygotowana do procesu usuwania zapór. Celem niniejszego raportu jest wskazanie luk w krajowych systemach prawnych, które utrudniają usuwanie zapór, oraz zaproponowanie rozwiązań i rekomendacji opartych na najlepszych praktykach z analizowanych państw członkowskich.

21 Por. Duque, I, Agapakis, I., Pravuljac, M. (2025) Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers. ClientEarth, Living Rivers Europe.

22 Por. Duque, I, Agapakis, I., Pravuljac, M. (2025) Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers. ClientEarth, Living Rivers Europe.

Tabela 1: Ilość zlikwidowanych zapór w Polsce, Finlandii i Francji w latach 2020–2024 na podstawie raportów przygotowanych przez Dam Removal Europe

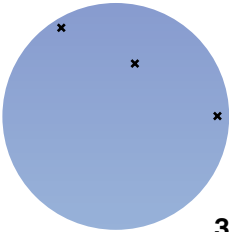
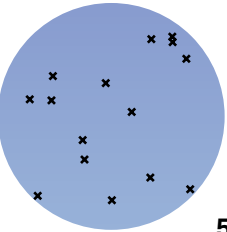
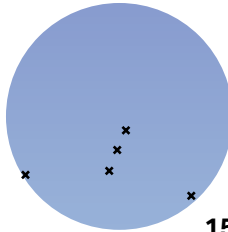
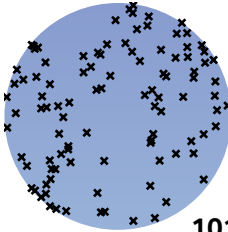
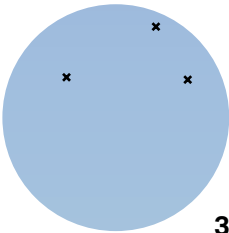
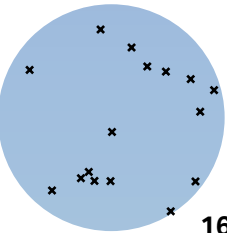
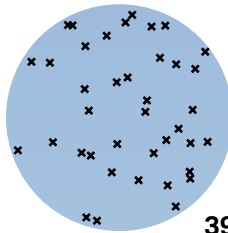
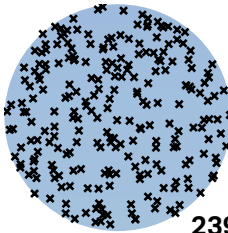
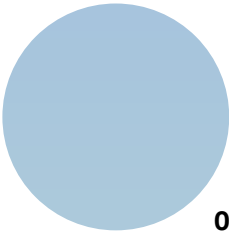
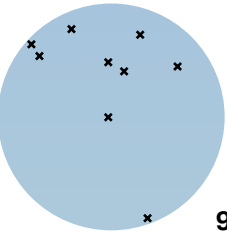
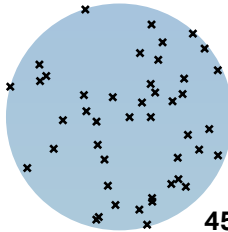
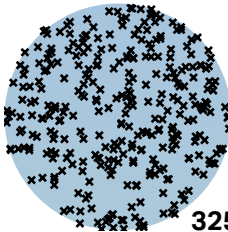
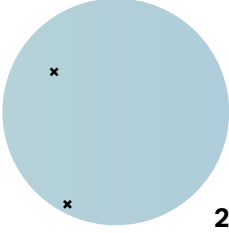
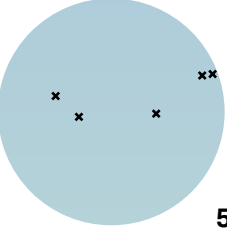
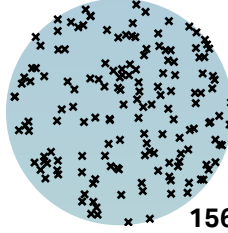
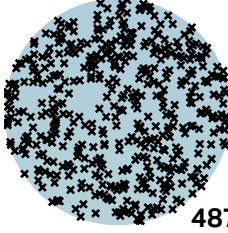
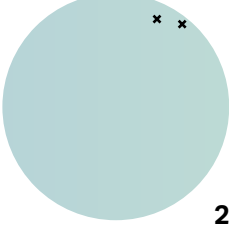
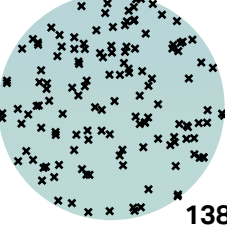
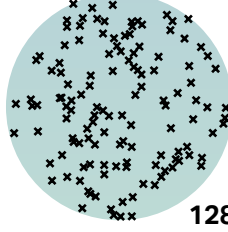
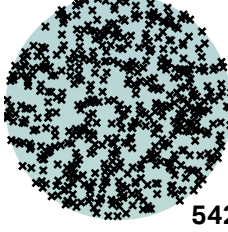
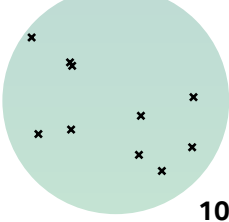
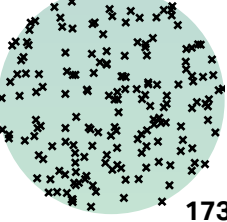
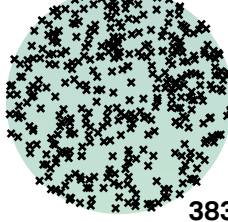
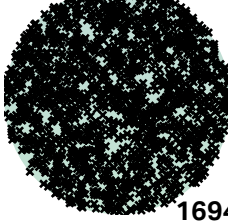
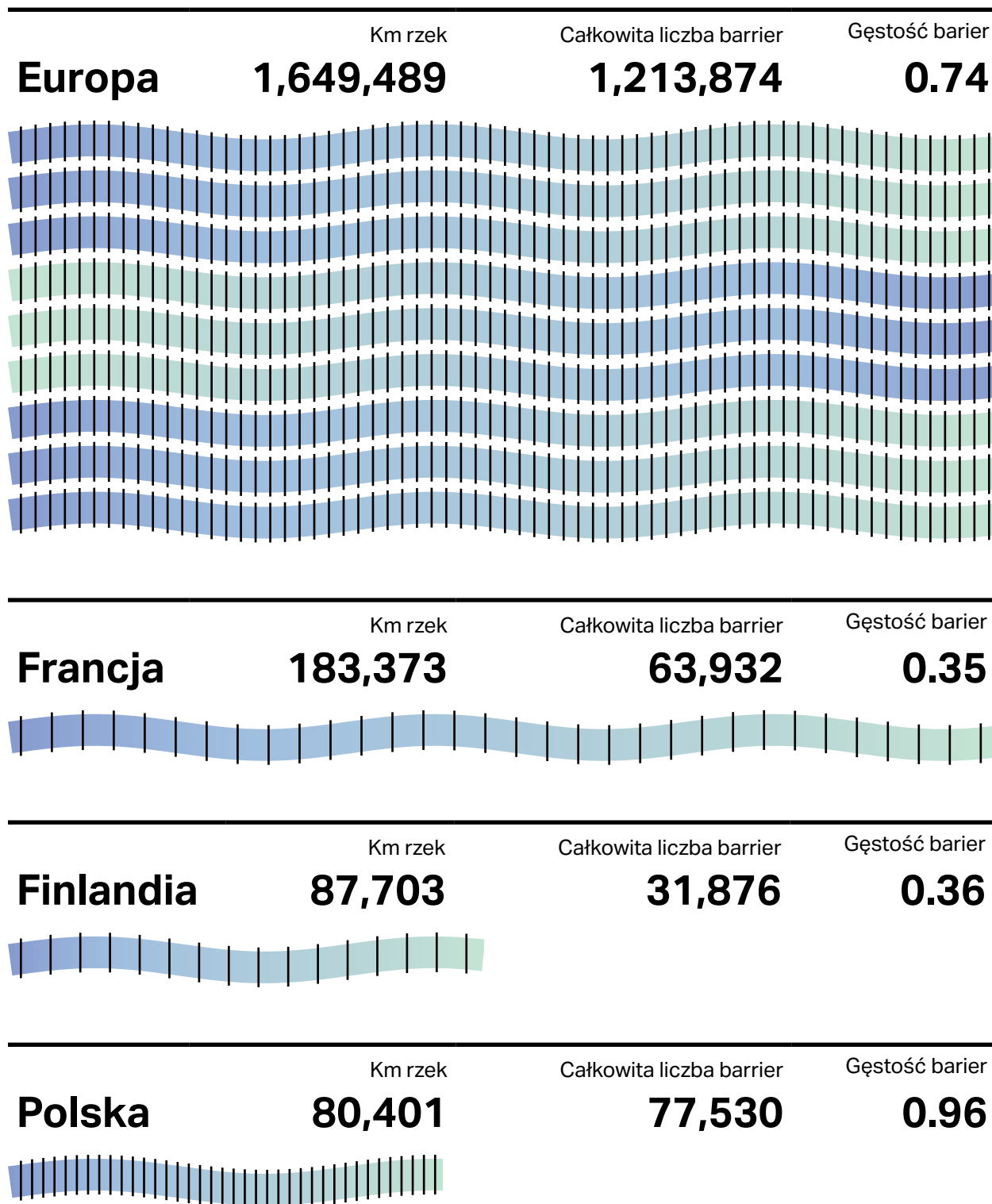
	Polska	Finlandia	Francja	Europa
2020	 3	 5	 15	 101
2021	 3	 16	 39	 239
2022	 0	 9	 45	 325
2023	 2	 5	 156	 487
2024	 2	 138	 128	 542
SUM	 10	 173	 383	 1694

Tabela 2: porównanie gęstości barier w Polsce, Finlandii i Francji w 2020 r. na podstawie danych z: Belletti, B., Garcia de Leaniz, C., Jones, J. et al. More than one million barriers fragment Europe's rivers. Nature 588, 436–441 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41586-020-3005-2>



1.3 Struktura raportu

Raport analizuje proces usuwania zapór w trzech systemach prawnych: polskim, fińskim i francuskim. Wybór analizowanych państw członkowskich oparto na bardzo odmiennych etapach zaawansowania w usuwaniu zapór, różnych wyzwaniach i różnych rozwiązaniach. Dzięki temu studium przypadku przedstawia zróżnicowany zakres problemów i rozwiązań, które mogłyby następnie zostać zastosowane w innych państwach członkowskich.

W poniższej tabeli przedstawiono aktualny stan prac związanych z rozbiórką zapór w każdym z analizowanych krajów.

Poniższa tabela przedstawia liczbę zapór w każdym z analizowanych państw według stanu na 2020 r.

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych, wszystkie trzy analizowane państwa znajdują się na bardzo różnych etapach usuwania barier. We Francji zapory usuwa się systematycznie i na szeroką skalę. Finlandia na przestrzeni lat odnotowała znaczący postęp. Jednocześnie w Polsce usuwanie zapór miało dotąd charakter incydentalny. Studium porównuje różne systemy zarządzania wodami we wszystkich trzech państwach, a także zachęty i finansowanie związane z usuwaniem zapór. W całym opracowaniu staramy się zidentyfikować główne przeszkody w usuwaniu zapór, wynikające zarówno z braku podejścia systemowego, jak i z niedoskonałości regulacji samego procesu.

Studium przypadku dzieli proces usuwania barier na dwa główne etapy.

Po pierwsze, poszukujemy systemowych rozwiązań dla usuwania przestarzałych barier. Analizujemy podstawy prawne usuwania barier. Podejście systemowe pozwala identyfikować bariery i usuwać je (lub przebudowywać w celu ułatwienia migracji ryb) na szeroką skalę.

Po drugie, analizujemy procedurę usuwania zapór w indywidualnych przypadkach. Wskazujemy pozwolenia, które należy uzyskać przed przeprowadzeniem usunięcia. Oceniamy, czy proces ten jest zgodny z prawem UE, a jednocześnie czy nie jest nadmiernie obciążający dla podmiotu inicjującego.

Dla każdego z analizowanych systemów prawnych oceniamy cały proces i identyfikujemy główne przeszkody. Dążymy do wskazania luk, które należy uzupełnić, aby usprawnić proces, a także dobrych praktyk, które mogłyby zostać wykorzystane w innych państwach członkowskich. Studia przypadków stanowią podstawę ogólnych rekomendacji dla państw członkowskich co do tego, jak powinny przygotować swoje ramy prawne, aby skutecznie ograniczać skutki fragmentacji rzek i wdrażać rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych w sposób efektywny i terminowy.

Struktura poszczególnych studiów przypadków

1	System zarządzania zasobami wodnymi w analizowanym kraju	Jak wygląda organizacja zarządzania zasobami wodnymi, jak rozdzielone są obowiązki i kompetencje?	→ Polska → Finlandia → Francja
2	Stan prac nad usuwaniem barier	Jakie programy i inicjatywy podjęto na poziomie systemowym w celu usunięcia barier? Na ile skuteczna jest polityka w zakresie usuwania barier?	→ Polska → Finlandia → Francja
3	Ramy prawne		
3.1	Podstawa prawna usuwania barier	Czy istnieją rozwiązania systemowe umożliwiające rozpoczęcie likwidacji przestarzałych zapór na dużą skalę?	→ Polska → Finlandia → Francja
3.2	Postępowanie poprzedzające usunięcie bariery	Jak wygląda procedura usuwania barier? Jakie pozwolenia należy uzyskać i jakie wymagania trzeba spełnić?	→ Polska → Finlandia → Francja
4	Przepisy utrudniające i ułatwiające znoszenie barier	Jakie przeszkody utrudniają usuwanie barier w analizowanych systemach prawnych? Czy istnieją rozwiązania prawne, które to ułatwiają i mogłyby służyć jako dobre praktyki w stosowaniu rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych?	→ Polska → Finlandia → Francja

2

Studium przypadku: Polska

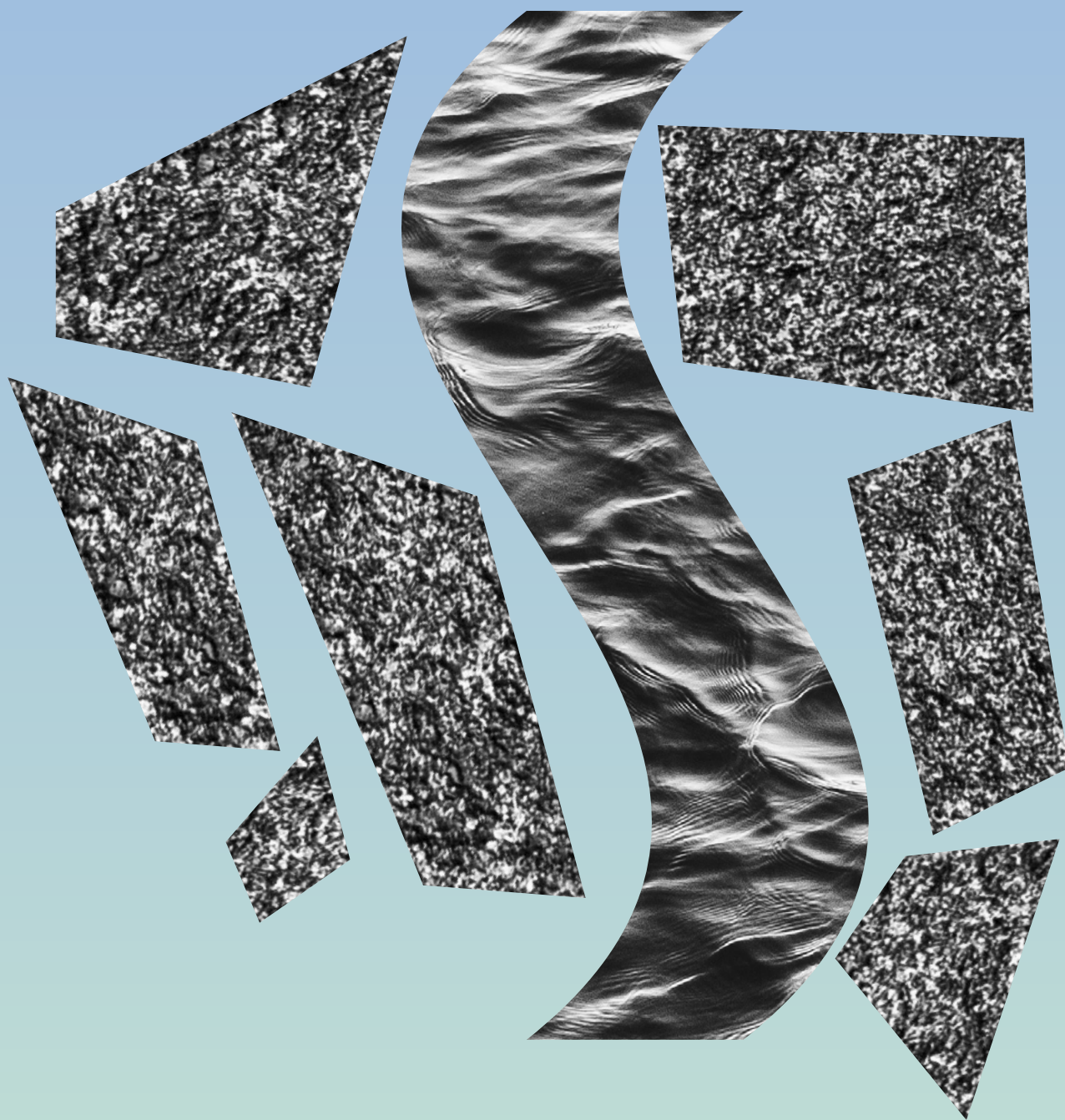


Tabela 3: Słownik terminów zarządzania zasobami wodnymi w Polsce

MI	Ministerstwo Infrastruktury, odpowiedzialne za państwową politykę wodną
MKIŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, odpowiedzialne za ochronę przyrody
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odpowiedzialne za rybołówstwo
Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, organ odpowiedzialny za realizację państwowej polityki wodnej
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, jednostka organizacyjna Polskich Wód, odpowiedzialna za realizację polityki gospodarki wodnej na szczeblu centralnym
RZGW	Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, jednostki organizacyjne Polskich Wód, odpowiedzialne za realizację polityki gospodarki wodnej na szczeblu regionalnym oraz wydawanie pozwoleń wodnoprawnych
GDOŚ	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, organ odpowiedzialny za realizację państwowej polityki w zakresie ochrony przyrody na szczeblu centralnym
GIOŚ	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, organ odpowiedzialny za realizację państwowej polityki w zakresie ochrony przyrody na szczeblu centralnym
RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, organ realizujący politykę państwa w zakresie ochrony przyrody na szczeblu regionalnym

2.1 System zarządzania wodami w Polsce

Główna odpowiedzialność za zarządzanie wodami w Polsce spoczywa na MI²³, które wyznacza kierunki państwowej polityki wodnej i koordynuje realizację zadań publicznych w gospodarce wodnej. Jednocześnie MRiRW odpowiada za administrację rządową w zakresie rybactwa.

MKiŚ odgrywa raczej drugorzędną rolę w gospodarce wodnej. Chociaż odpowiada za ochronę przyrody, to odpowiedzialność za cele środowiskowe wynikające z RDW spoczywa na MI. Oznacza to, że MKiŚ odpowiada za siedliska i gatunki w obrębie jednolitych części wód, lecz nie za stan tych wód, co czyni system ochrony wód i polityki wodnej w Polsce skomplikowanym i rozproszonym. Taki podział kompetencji został wskazany jako jedno z głównych ograniczeń polskiego systemu zarządzania wodami po katastrofie ekologicznej na Odrze²⁴.

Wody Polskie są głównym organem administracyjnym odpowiedzialnym za gospodarkę wodną, nadzorowanym przez MI. Dzielą się na jednostki organizacyjne. Na poziomie centralnym działa KZGW odpowiedzialny za wdrażanie polityk wodnych w skali całego kraju. Na poziomie regionalnym funkcjonuje 11 RZGW (ich właściwość terytorialna nie pokrywa się z podziałem na dorzecza). Odpowiadają one za wdrażanie polityk wodnych w regionach, a także za wydawanie pozwoleń wodnoprawnych. Na niższych poziomach działają również organy odpowiedzialne za pobieranie opłat za korzystanie z wód lub wydawanie pozwoleń wodnoprawnych dla mniejszych inwestycji.

W polskim systemie prawnym Wody Polskie pełnią podwójną funkcję. Z jednej strony, jako organ odpowiedzialny za krajową gospodarkę wodną i ochronę wód, wydają pozwolenia wodnoprawne, naliczają opłaty za usługi wodne oraz kontrolują gospodarowanie wodami. Z drugiej strony, Wody Polskie występują jako właściciel rzek i tym samym realizują interesy gospodarcze Skarbu Państwa – takie jak budowa urządzeń wodnych czy dostosowywanie rzek do transportu wodnego. Te dwie role są sprzeczne, ponieważ w wielu przypadkach ochrona środowiska i osiągnięcie celów środowiskowych pozostają w konflikcie z rozwojem gospodarczym i komercyjnym wykorzystaniem rzeki²⁵.

23 Do 2018 roku kompetencje te należały do resortu środowiska. Jednak w 2018 roku kwestie związane z gospodarką wodną zostały włączone do zakresu kompetencji Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a po jego likwidacji – ostatecznie do Ministerstwa Infrastruktury.

24 Problem ten został wskazany przez organizację pozarządową zajmującą się ochroną środowiska w publikacji „Biała księga o polskich rzekach” <https://www.clientearth.pl/media/z1djojf4/2023-03-21-biala-ksiega-polskich-rzek-1.pdf>, jak również przez Najwyższą Izbę Kontroli, która w swoim raporcie stwierdziła, że: warunki te [rozdzielenie kompetencji] nie sprzyjały zapewnieniu odpowiedniej ochrony wód. Powierzenie wyżej wymienionych zadań [związanych z zarządzaniem zasobami wodnymi] ministrowi infrastruktury wskazuje, że ochrona rzek przed nadmiernym zanieczyszczeniem stała się mniej istotnym aspektem polityki państwa niż ich wykorzystanie do celów gospodarczych. NIK, Informacja o wynikach kontroli Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28435,vp,31265.pdf>

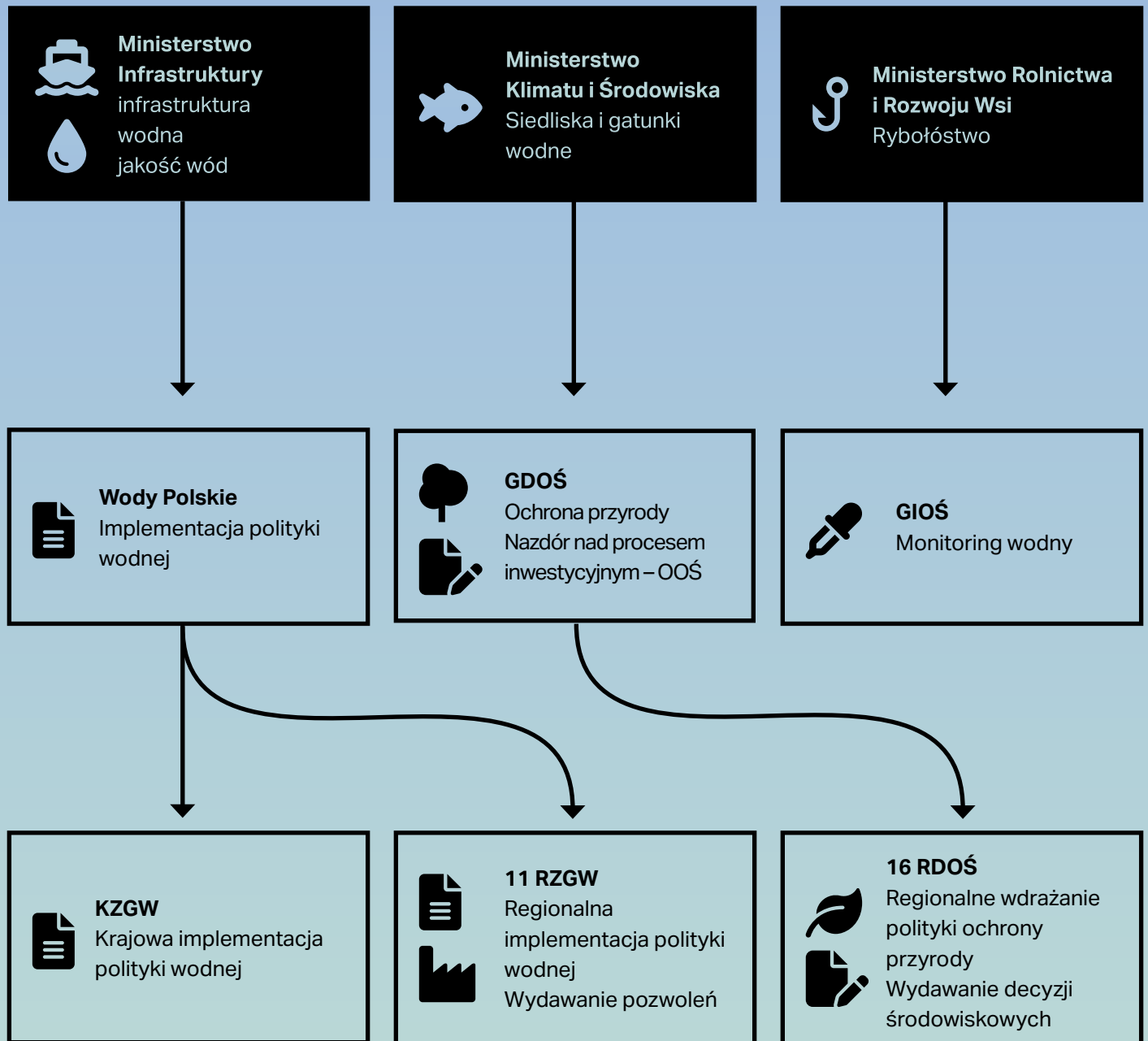
25 Kwestia ta została poruszona w Białej księdze polskich rzek, <https://www.clientearth.pl/media/z1djojf4/2023-03-21-biala-ksiega-polskich-rzek-1.pdf>

Innym organem istotnym dla gospodarki wodnej jest GDOŚ, nadzorowany przez MKIŚ, odpowiedzialny za politykę ochrony przyrody (ochrona gatunków i siedlisk, szkody w środowisku) oraz kontrolę procesu inwestycyjnego (procedura OOS). GDOŚ ma 16 jednostek regionalnych – RDOŚ – wykonujących te funkcje w poszczególnych regionach (obszary ich właściwości nie pokrywają się z obszarami właściwości RZGW; są powiązane z podziałem administracyjnym na województwa). Monitoring został w całości powierzony jeszcze innemu organowi – GIOŚ, nadzorowanemu przez MKIŚ.

Gospodarka wodna w Polsce jest zorganizowana, zgodnie z wymogami RDW, na poziomie dorzeczy. Istnieją dwa główne dorzecza (Odry i Wisły) oraz 7 dorzeczy obejmujących części międzynarodowych obszarów dorzeczy położonych na terytorium Polski. Dorzecza są następnie dzielone na regiony wodne, które z kolei dzielą się łącznie na 50 zlewni.

Plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy są przygotowywane dla każdego dorzecza przez KZGW na podstawie danych i dokumentów technicznych opracowywanych przez poszczególne RZGW, a także wyników monitoringu wód. Projekt jest następnie zatwierdzany przez MI i wydawany w formie rozporządzenia ministra, a tym samym ma moc powszechnie obowiązującego prawa. Plany gospodarowania wodami zawierają działania przypisane nie tylko Wodom Polskim, lecz także innym organom (takim jak różne jednostki RDOŚ), gminom, a nawet podmiotom prywatnym.

Zarządzanie wodami w Polsce



2.2 Usuwanie barier w Polsce – stan obecny

Zapory w Polsce nie są usuwane w sposób systematyczny. W 2020 r. oszacowano, że na polskich rzekach znajduje się 77 530 barier²⁶. W latach 2020–2024 usunięto jedynie 10 barier²⁷. Wdrożenie Ramowej Dyrektywy Wodnej nie doprowadziło do powstania skutecznych polityk, planów ani mechanizmów promujących i wspierających systemowe usuwanie zapór. Nie przyniosło też istotnej zmiany podejścia do zapór, które nadal są uznawane przez większość organów za skuteczne rozwiązania przeciwpowodziowe²⁸.

Plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy obejmują działania mające na celu zachowanie i przywracanie ciągłości rzek. Jednak w pierwszym (2004–2009) i drugim (2010–2015) cyklu planistycznym nie zaproponowano działań, które prowadziłyby konkretnie do usuwania przestarzałych barier. Lista działań obejmowała jedynie aktywności mające zapewnić ciągłość rzek i cieków poprzez usuwanie przeszkód dla migracji ryb (np. budowę przepławek), przy czym występowały problemy z ich realizacją. Łącznie w pierwszym cyklu planistycznym takie działania przewidziano na 409 odcinkach cieków. Analiza stopnia wdrożenia działań w pierwszym cyklu wykazała, że migracja ryb była możliwa jedynie na około 17% odcinków cieków wskazanych do udroźnienia²⁹.

Stopień realizacji działań mających usuwać przeszkody dla migracji ryb w drugim cyklu planistycznym również jest bardzo niski. Według stanu na 2018 r. zrealizowano jedynie 40% takich działań przewidzianych w pierwszej aktualizacji planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy³⁰. Brakuje danych dotyczących realizacji tych działań po 2018 r.

Druga aktualizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (w 2022 r., trzeci cykl planistyczny 2016–2022) przewidziała wreszcie środki techniczne, które mogą prowadzić do usuwania barier. Dotyczą one jednak tylko 65 obiektów (46 w dorzeczcu Odry i 19 w dorzeczcu Wisły)³¹. Co więcej, usunięcie nawet tych 65 obiektów nie jest przesądzone, ponieważ zostaną one usunięte tylko wtedy, gdy przeprowadzona analiza wskaże usunięcie jako najlepsze rozwiązanie. Taka analiza może wskazać usunięcie, ale też przekształcenie obiektów w bystrza lub zastosowanie innych środków zapewniających drożność.

26 Belletti, B., Garcia de Leaniz, C., Jones, J. *et al.* More than one million barriers fragment Europe's rivers. *Nature* 588, 436–441 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41586-020-3005-2>

27 Dane pochodzą z publikacji Dam Removal Europe, raportów z postępów prac związanych z rozbiórką zapór w latach 2020–2024.

28 Por. plany zapobiegania ryzyku powodziowemu.

29 Opracowanie Aktualizacji Programu Wodno-Środowiskowego Kraju, Warsaw 2016, available at: <https://www.apgw.gov.pl/assets/file/40,aPWSK.pdf>

30 Ocena postępu we wdrażaniu programów działań dla JCWP i JCWPd wynikających z aPWSK, available at: <https://www.apgw.gov.pl/assets/file/114,Ocena%20postepu%CC%A8pu%20we%20wdraz%CC%87aniu%20programo%CC%81w%20dzia%CC%82an%CC%81.pdf>, p. 18.

31 Działanie RWHM_01.05: Analiza możliwości usunięcia konstrukcji poprzecznych/przebudowy konstrukcji poprzecznych na bystrza/innych środków mających na celu zapewnienie żeglowności. Wdrożenie środków zapewniających przepływność zgodnie z wynikami analizy. <https://www.apgw.gov.pl/assets/img/857,IIaPGW%20%E2%80%93%20Dzia%CC%82ania%20renaturyzacyjne%20i%20udra%CC%82nianie%20barier%20migracyjnych%20-%20warsztat.pdf>

Polska opracowała również Krajowy Program Renaturyzacji Wód Powierzchniowych³² oraz Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych³³. W Podręczniku podkreślono, że *dla zapewnienia dwukierunkowej swobody migracji ryb w pierwszej kolejności należy rozważyć usunięcie barier, a dopiero jeśli nie jest to możliwe – stosować urządzenia migracyjne*³⁴. Program renaturyzacji wskazuje strefy priorytetowe, w których działania renaturyzacyjne powinny mieć pierwszeństwo. Łącznie zidentyfikowano 3116 jednolitych części wód jako strefy priorytetowe, a dla 1213 z nich zaproponowano usunięcie lub zapewnienie drożności przez bariery poprzeczne jako środek renaturyzacyjny. Program ma charakter strategiczny i nie stanowi wiążącego prawa. Powinien jednak być uwzględniany przy opracowywaniu dalszych polityk. Pochodzi z 2021 r., jednak do tej pory nie podjęto skutecznych działań zapewniających jego wdrożenie. Nawet najnowsza aktualizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (druga aktualizacja z 2022 r.) nie jest zgodna z ambitnymi propozycjami programu w zakresie usuwania barier. Analiza stopnia uwzględnienia Programu renaturyzacji rzek w drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami³⁵ jasno pokazuje, że spośród 91% części wód uznanych za strefy priorytetowe:

- ~ Dla 16% części wód (505 części wód) zaproponowano działania zgodne z Programem renaturyzacji. Jednocześnie jednak dla 182 z nich zaplanowano nowe inwestycje hydrotechniczne.
- ~ Dla 38% części wód (1174 części wód) zaproponowano działania częściowo zgodne z Programem renaturyzacji.
- ~ Dla 38% części wód (1169 części wód) nie zaproponowano żadnych działań renaturyzacyjnych³⁶.

Ponadto polskie organy nigdy nie sporządziły kompleksowej listy istniejących barier³⁷. Pod koniec 2025 r. Wody Polskie opublikowały listę blisko 4 tysięcy barier, które mogłyby zostać udostępnione inwestorom na potrzeby hydroenergetyki³⁸. Lista ta spotkała się z szeroką krytyką³⁹. Przykładowo Państwowa Rada Ochrony Przyrody, organ doradczy działający przy Ministerstwie Klimatu i Środowiska, wydała negatywną opinię o tej liście. Wskazano w niej, że hydroenergetyka ma negatywny wpływ na środowisko, a jednocześnie niewielkie znaczenie dla transformacji energetycznej Polski. Rada zwróciła uwagę, że lista obejmuje ciekły okresowo wysychające lub o bardzo małym przepływie, co uniemożliwia skuteczne funkcjonowanie elektrowni wodnej w takim miejscu.

32 Renaturyzacja Wód. Projekt Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych, Kraków 2020

33 Pawlaczek P. (red.), Biedroń I., Brzóska P., Dondajewska-Pielka R., Furdyna A., Gołdyn R., Grygoruk M., Grześkowiak A., Horsa-Schwarz S., Jusik Sz., Klósek K., Krzymiński W., Ligieża J., Łapuszek M., Okrasiński K., Przesmycki M., Popek Z., Szałkiewicz E., Suska K., Żak J. 2020. Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych. Oprac. w ramach przedsięwzięcia „Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.

34 Ibid.

35 Biedroń I. (2024). Analiza stopnia uwzględnienia „Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych” dla rzek w Drugiej Aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami na Obszarach Dorzeczy w kontekście konieczności osiągnięcia celów środowiskowych Ramowej Dyrektywy Wodnej do roku 2027. Fundacja WWF Polska., available at: https://www.wwf.pl/sites/default/files/2025-03/renaturyzacja-rzek_raport-wwf.pdf

36 Ibid.

37 Więcej na ten temat w rozdziale 2.3.1.1.

38 <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/potencjal-energetyki-wodnej-w-polsce>

39 Stanowisko PROP-KOE/2026-03 Państwowej Rady Ochrony Przyrody w sprawie oferty Wód Polskich dotyczącej udostępnienia 3 835 zapór inwestorom na potrzeby hydroenergetyki, dostępne: https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2026/02/PROP-KOE-26-03_WP_lokalizacje_dla_MEW.pdf

Jednocześnie na początku 2026 r. Wody Polskie, w kontekście przygotowywania Krajowego Planu Odbudowy Przyrody, opublikowały listę 5 tysięcy barier przeznaczonych do usunięcia lub przebudowy⁴⁰. Koalicja polskich organizacji środowiskowych *Ratujmy Rzeki*⁴¹ zwraca uwagę, że lista nie zawiera nawet tak podstawowych danych jak współrzędne geograficzne czy kilometraż rzeki, co uniemożliwia zlokalizowanie obiektów. Nie jest też jasne, czy zamiarem jest remont czy rozbiórka danego obiektu. Dodatkowo wiele wymienionych zapór to te same projekty, które znalazły się wcześniej na liście potencjalnych nowych elektrowni wodnych analizowanej powyżej.

Do tej pory nie wprowadzono żadnych zmian legislacyjnych ani propozycji politycznych, których celem byłaby wyrażnie koordynacja i promowanie usuwania barier. Nie istnieją też wyspecjalizowane mechanizmy finansowe wspierające finansowo projekty usuwania barier.

Istnieją jednak fundusze przeznaczone na renaturyzację i teoretycznie mogłyby one zostać wykorzystane do usuwania barier. Byłoby to możliwe w ramach funduszu FEnKS (finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności), w szczególności w projekcie FENX.04 „Adaptacja do zmian klimatu, zapobieganie klęskom i katastrofom”⁴². Fundusz ten jest przeznaczony wyłącznie dla Wód Polskich⁴³. Choć usuwanie budowli poprzecznych mogłoby mieścić się w jego zakresie, w praktyce finansuje on ich przebudowę lub udrażnianie⁴⁴. Finansowane projekty budzą wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście prowadzą do renaturyzacji, ponieważ niektóre z nich obejmują remont, a nie usunięcie barier.

Innym funduszem, który mógłby finansować usuwanie barier, jest LIFE, który wsparł na przykład projekt LIFE for RIVERS⁴⁵ — zwycięski projekt w naborze wniosków w 2024 r. – LIFE-2024-SAP-NAT-NATURE. Projekt zakłada udrożnienie lub usunięcie 35 barier migracyjnych na rzece Parsęcie i jej dopływach. Opiera się on na współpracy między gminami, Wodami Polskimi, RDOŚ, naukowcami i społeczeństwem obywatelskim. Projekt ten może służyć jako przykład, ponieważ opiera się na wiedzy naukowej i angażuje różnych interesariuszy. Jest to jednak tylko pojedynczy projekt, realizowany dzięki wysiłkom lokalnej społeczności.

W polskim systemie gospodarowania wodami brakuje rozwiązań legislacyjnych, politycznych i finansowych, które mogłyby ułatwiać usuwanie barier.

40 <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/wody-polskie-wspieraja-prace-nad-krajowym-planem-odbudowy-zasobow-przyrodniczych>

41 <http://www.ratujmyrzeki.pl/297-elektrownie-wodne-czy-odtworzenie-przyrody>

42 [2.4 Adaptacja do zmian klimatu, zapobieganie klęskom i katastrofom. Renaturyzacja przekształconych cieków wodnych – FENX.02.04-IW.01-008/24 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej](#)

43 W dniu 29.05.2026 otworzono nabory w konkursach FENX.02.04-IW.01-002/26 otwarty dla Parków Narodowych i RDOŚ: <https://www.funduszeunijne.gov.pl/nabory/24-adaptacja-do-zmian-klimatu-zapobieganie-klskom-i-katastrofom-renaturyzacja-1/> oraz FENX.02.04-IW.01-001/26 otwarty dla jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych: <https://www.funduszeunijne.gov.pl/nabory/24-adaptacja-do-zmian-klimatu-zapobieganie-klskom-i-katastrofom-renaturyzacja/>

44 [Wody Polskie z szansą na środki z FEnKS na realizację 25 dużych projektów – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Portal Gov.pl](#)

45 [Zwycięski polski projekt LIFE for RIVERS w naborach 2024 do Programu LIFE. – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Portal Gov.pl](#)

2.3 Ramy prawne usuwania barier

Tabela 4: Polskie akty prawne regulujące usuwanie barier

Prawo wodne	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne; tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 960 (<i>ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne; t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960</i>)
Rozporządzenie w sprawie oceny wodnoprawnej	Rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie Prawa wodnego – rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej (Dz. U. poz. 1752).
Prawo budowlane	Prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm. (<i>ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.</i>)
Ustawa OOŚ	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm. (<i>ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.</i>)
Rozporządzenie OOŚ	Rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie ustawy OOŚ – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; Dz. U. poz. 1839 z późn. zm. (<i>rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.</i>).

2.3.1 Podstawa prawna usuwania barier

Jak już wspomniano, polskie prawo nie wspiera systemowego podejścia do usuwania barier. Plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy proponują działania renaturyzacyjne i przypisują odpowiedzialność za ich realizację Wodom Polskim. Jeżeli jednak Wody Polskie nie wykonają tych działań, nie istnieje realna odpowiedzialność polityczna. Brakuje rozwiązań prawnych, które mogłyby doprowadzić do realizacji takich działań przez inne podmioty, na przykład społeczności lokalne, gminy czy organizacje pozarządowe. Podobnie nie istnieją prawne mechanizmy wymuszające wykonanie Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych. W praktyce skutecznie utrudnia to usuwanie barier w skali kraju.

Ekspertsi zajmujący się renaturyzacją rzek w Polsce⁴⁶ krytykowali nieskuteczność obecnych polskich ram prawnych dotyczących usuwania barier w indywidualnych

przypadkach. Polskie prawo przewiduje pewne rozwiązania, które umożliwią nałożenie obowiązku usunięcia nieużywanych barier w konkretnych sprawach. Najczęściej może to nastąpić z inicjatywy Wód Polskich w związku z wygaśnięciem lub cofnięciem pozwolenia wodnoprawnego. Jednak, jak pokazuje praktyka ekspertów uczestniczących w konsultacjach, poparta danymi statystycznymi, w rzeczywistości zdarza się to bardzo rzadko. Innym zasadniczym problemem obecnych ram prawnych dotyczących usuwania barier jest nieustalony stan własności części z nich, co skutecznie utrudnia ich usunięcie. Dodaje to kolejny poziom złożoności do i tak nieefektywnego systemu prawnego dotyczącego usuwania barier.

W kolejnej części najpierw wskazano potencjalne podstawy prawne usuwania barier w prawie polskim oraz przeanalizowano ich dotychczasowe zastosowanie w praktyce. Następnie omówiono problem nieustalonej własności barier i pokazano, w jaki sposób stanowi on prawne wąskie gardło dla ich usuwania.

2.3.1.1 Wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego

W prawie polskim budowlę piętrzącą to urządzenia umożliwiające stałe lub czasowe piętrzenie wód powierzchniowych ponad teren przyległy lub naturalny poziom wody⁴⁷. Należą one do szerszej kategorii urządzeń wodnych, obejmującej wszelkie obiekty lub budowle służące kształtowaniu zasobów wodnych lub korzystaniu z tych zasobów (w tym na przykład obiekty ochrony przeciwpowodziowej, regulacji wód czy elektrownie wodne)⁴⁸. W celu budowy urządzenia wodnego konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego⁴⁹. Niektóre urządzenia wodne (w tym budowle piętrzące) wymagają także pozwoleń na ich eksploatację⁵⁰. Pozwolenie wodnoprawne na budowę urządzenia wodnego wydawane jest jednorazowo dla konkretnego przedsięwzięcia. Natomiast pozwolenie na eksploatację zapory wydawane jest na czas określony – maksymalnie na 30 lat⁵¹.

Po upływie okresu, na jaki wydano pozwolenie wodnoprawne, pozwolenie wygasa (chyba że właściciel wystąpił o jego przedłużenie)⁵². W takim przypadku Wody Polskie⁵³ są zobowiązane wydać decyzję administracyjną nakładającą na właściciela obowiązek usunięcia wszelkich urządzeń wodnych wybudowanych lub użytkowanych na podstawie tego pozwolenia, wskazując termin wykonania tego obowiązku⁵⁴. Jednak zgodnie z informacjami przekazanymi przez Wody Polskie w latach 2020–2025 decyzję nakładającą obowiązek usunięcia urządzenia wodnego na podstawie art. 419 ust. 1 Prawa wodnego wydano 170 razy⁵⁵. Oznacza to około 30 takich decyzji rocznie. Statystyki te obejmują jednak decyzje dotyczące wszystkich urządzeń wodnych, a więc nie tylko jazów, zapór i innych barier, lecz także na przykład sztucznych zbiorników wodnych, stawów rybnych czy urządzeń kanalizacyjnych.

47 Art. 16 ust. 2 prawa wodnego

48 Art. 16 pkt 65 lit. a prawa wodnego

49 Art. 389 ust. 6 prawa wodnego

50 Art. 389 ust. 1 and Art. 35 ust. 3 pkt 2 prawa wodnego

51 Art. 400 ust. 1 prawa wodnego

52 W praktyce przedłużenie zezwoleń wodnych dla zapór odbywa się często automatycznie i jest przyznawane bez przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

53 W niektórych przypadkach, gdy inwestorem budującym obiekt wodociągowy była spółka „Polskie Wody”, inwestorem będzie MI.

54 Art. 419 ust. 1 prawa wodnego

55 Informacje uzyskane na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Numer odpowiedzi: KZI.0144.5.8.2026.4s

STUDIUM PRZYPADKU | Brak stosowania przepisów w praktyce



Przykładem niezastosowania art. 419 ust. 1 ustawy o wodach jest jaz na rzece Dłubni w Krakowie. W 2001 r. przedsiębiorstwo uzyskało pozwolenie wodnoprawne na eksploatację jazu na potrzeby technologiczne swojego zakładu produkcyjnego. Jaz jest żelbetową konstrukcją hydrotechniczną posadowioną na szarej glinie i żwirze. W celu zapewnienia ciągłości biologicznej rzeki jaz został wyposażony w przepławkę umożliwiającą migrację ryb w rzece.

Pierwsze pozwolenie wodnoprawne na eksploatację jazu wygasło w 2011 r. i zostało przedłużone do lipca 2021 r. W związku z tym od lipca 2021 r. jaz istnieje, ale nie jest eksploatowany. Jednak do tej pory nie wydano żadnej decyzji nakładającej obowiązek usunięcia obiektu. Ponadto nie nałożono na przedsiębiorstwo żadnych kar za eksploatację jazu bez ważnego pozwolenia.

2.3.1.2 Cofnięcie pozwolenia wodnoprawnego

Prawo przewiduje możliwość cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego przed upływem jego terminu. Wody Polskie mogą cofnąć pozwolenie wodnoprawne w drodze decyzji administracyjnej, gdy:

- ~ urządzenia wodne zostały wykonane z naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo nie są właściwie utrzymywane⁵⁶;
- ~ dalsze korzystanie z wód na warunkach określonych w pozwoleniu wodnoprawnym stwarza sytuację zagrażającą życiu lub zdrowiu ludzi albo może spowodować poważne szkody w środowisku, w szczególności wskutek zmian w środowisku wodnym⁵⁷.

W przypadku cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego Wody Polskie wydają dodatkową decyzję nakładającą na właściciela obowiązek usunięcia wszelkich urządzeń wodnych wybudowanych lub użytkowanych na podstawie tego pozwolenia, wskazując termin wykonania tego obowiązku⁵⁸.

Postępowanie w sprawie cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego może zostać wszczęte przez Wody Polskie z urzędu. Prawo wodne wyłącza udział społeczeństwa we wszystkich postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych⁵⁹. Oznacza to, że organizacja pozarządowa nie może zainicjować tej procedury⁶⁰. Wody Polskie korzystają z możliwości cofnięcia pozwolenia niezwykle rzadko. Między sierpniem 2022 r. a majem 2024 r., na podstawie pierwszej z wyżej wymienionych przesłanek, cofnięto jedynie 4 pozwolenia⁶¹. Nie odnotowano żadnego przypadku zastosowania drugiej przesłanki cofnięcia pozwolenia⁶². To kolejny przykład regulacji, które istnieją na papierze, ale nie są wykorzystywane w praktyce.

56 Art. 415 ust. 2 prawa wodnego

57 Art. 415 ust. 9 prawa wodnego

58 Art. 419 ust. 1 prawa wodnego

59 Art. 403 prawa wodnego

60 Kwestia braku dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących pozwoleń wodnych w Polsce została zgłoszona przez organizację ClientEarth do Komitetu z Aarhus i obecnie jest rozpatrywana pod numerem sprawy: ACCC/C/2017/146.

61 Włoskiewicz M., Odra potrzebuje odważniejszej legislacji. Komentarz do projektu nowelizacji ustawy o rewitalizacji Odry, Fundacja Frank Bold, Kraków, styczeń 2025 r.

62 Włoskiewicz M., Odra potrzebuje odważniejszej legislacji. Komentarz do projektu nowelizacji ustawy o rewitalizacji Odry, Fundacja Frank Bold, Kraków, styczeń 2025 r.

2.3.1.3 Organ nadzoru budowlanego

Zapory lub inne bariery na rzekach, które stanowią budowle hydrotechniczne w rozumieniu Prawa budowlanego, mieszczą się w definicji obiektów budowlanych⁶³. Dlatego decyzja nakazująca usunięcie bariery może zostać wydana również przez organ nadzoru budowlanego. Taka decyzja może zostać wydana w przypadku nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego, który ze względu na zły stan techniczny nie nadaje się do remontu, odbudowy ani wykończenia⁶⁴. Decyzja taka nakłada obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego i uporządkowania terenu, a także określa terminy rozpoczęcia i zakończenia robót⁶⁵. Przepis ten nie ma jednak zastosowania, jeśli obiekt budowlany jest wpisany do rejestru zabytków⁶⁶.

2.3.1.4 Problematyczna własność

Polskie prawo nie przewiduje skutecznych rozwiązań pozwalających na usuwanie barier, gdy właściciel jest nieznany. Zgodnie z Prawem wodnym Wody Polskie mogą przejść własność urządzeń wodnych po wygaśnięciu lub cofnięciu pozwolenia tylko wtedy, gdy urządzenia te są niezbędne do gospodarowania zasobami wodnymi⁶⁷. Nie ma jednak możliwości przejęcia przez Wody Polskie własności bariery wtedy, gdy jest ona przestarzała i powinna zostać usunięta.

W większości przypadków ustalenie właściciela tak starej bariery nie jest możliwe z powodu braku danych w rejestrze. Co więcej, prawo nie przewiduje rozwiązań dla takich sytuacji. Praktyczne doświadczenia konsultowanych ekspertów pokazują, że skutecznie utrudnia to uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na usunięcie takiej bariery, ponieważ Wody Polskie wymagają, aby właściciel był stroną postępowania. Analiza prawa wskazuje wyraźnie na istnienie luki legislacyjnej w odniesieniu do sytuacji, gdy właściciel zapory jest nieznany. Jednym z możliwych rozwiązań byłoby przypisanie obowiązków właściciela urządzenia właścicielowi gruntu, na którym urządzenie zostało posadowione (zgodnie z zasadą *superficies solo cedit* uregulowaną w art. 191 kodeksu cywilnego). Podejście to wymagałoby jednak przetestowania przed sądami.

63 Art. 3 ust. 1 prawa budowlanego

64 Art. 67 ust. 1 prawa budowlanego

65 Art. 67 ust. 1 prawa budowlanego

66 Art. 67 ust. 2-4 prawa budowlanego

67 Art. 419 ust. 2-3 prawa wodnego

STUDIUM PRZYPADKU | Problematyczna kwestia własności



Przykładem najlepiej ilustrującym, w jaki sposób problematyczna kwestia własności utrudnia usuwanie przeszkód, jest przypadek niewielkiej zapory na potoku Kryściów w południowej Polsce.

Potok ten płynie po porośniętych lasem zboczach doliny między dwoma grzbiecami górskimi. Towarzystwo na Rzecz Ziemi, organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, podjęła próbę usunięcia niewielkiej i przestarzałej zapory znajdującej się na potoku. Wody Polskie początkowo twierdziły, że są właścicielami tej zapory i wyraziły zgodę na jej usunięcie. Organizacja przygotowała odpowiednią dokumentację i uzyskała dotację od Fundacji Open River na realizację projektu.

Jednak przed podpisaniem umowy o dotację okazało się, że zaporę nie figuruje w polskim rejestrze wodnym. Rejestr zawierał wprawdzie informację o innym jazie na tym potoku, ale lokalizacja nie zgadzała się. Zaporę nie była również wymieniona w rejestrach Lasów Państwowych. Brak formalnego właściciela oznaczał, że nie można było legalnie uzyskać odpowiednich zezwoleń.

Mimo że wszystkie zainteresowane strony osiągnęły porozumienie w sprawie usunięcia przestarzałej zapory, a fundusze na prace zostały zabezpieczone, brak jej właściciela skutecznie uniemożliwił realizację projektu.

Oprócz problemów związanych z nieustaloną własnością sprawa potoku Kryściów pokazuje również problem niedoskonałości rejestrów prowadzonych przez Wody Polskie. Prawo nakłada na Wody Polskie obowiązek prowadzenia rejestru urządzeń wodnych w systemie informacyjnym gospodarowania wodami⁶⁸. Jednak źródła danych do tego rejestru są ograniczone, a obowiązek przekazywania danych do rejestru spoczywa na właścicielach urządzeń wodnych⁶⁹. Powoduje to poważną lukę w odniesieniu do urządzeń wodnych, które nie mają formalnie ustalonego właściciela. Ponadto rejestr opiera się na informacjach przekazywanych przez właścicieli bez weryfikacji ich zgodności „w terenie” przez inspektorów Wód Polskich.

Wykaz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa i mających istotne znaczenie dla gospodarki wodnej powinien stanowić część planów utrzymania wód⁷⁰ i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy⁷¹. Wykazy te obejmują jednak wyłącznie urządzenia wodne należące do Skarbu Państwa i uznane za „istotne dla gospodarki wodnej”. Nie są więc kompletne.

2.3.2 Procedury poprzedzające usunięcie bariery

Usunięcie bariery powinno być poprzedzone uzyskaniem odpowiednich pozwoleń, niezależnie od tego, czy konstrukcja jest własnością prywatną, czy należy do Skarbu Państwa i jest eksploatowana przez Wody Polskie.

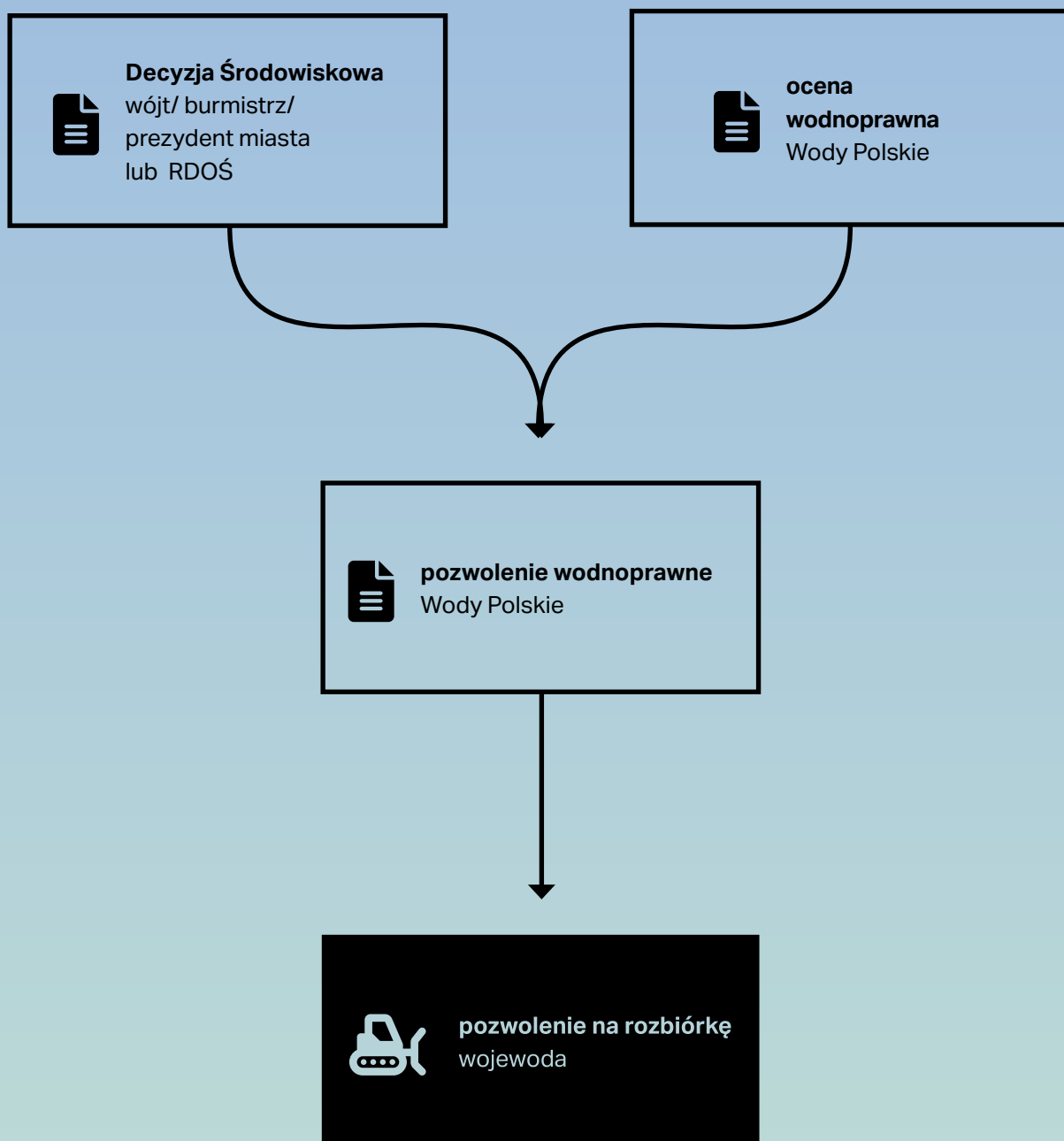
68 Art. 329 ust. 2 pkt 12 prawa wodnego

69 Art. 331 ust. 1 pkt 15 prawa wodnego

70 Art. 327 ust. 1 pkt 2 prawa wodnego

71 Art. 318 ust. 2 pkt 2 prawa wodnego

Kroki proceduralne do usunięcia bariery



2.3.2.1 Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Polskie prawo wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla każdego przedsięwzięcia wymienionego w rozporządzeniu OOS. Stopień złożoności procedury zależy od tego, czy przedsięwzięcie należy do kategorii inwestycji zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko. W pierwszym przypadku procedurę zawsze poprzedza ocena oddziaływania na środowisko i konsultacje społeczne. W drugim – konieczność przeprowadzenia pełnej procedury oceniana jest indywidualnie w każdej sprawie.

Rozporządzenie OOS wymienia kilka rodzajów zapór i budowli piętrzących, które wymagają decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed ich budową, ale prawo nie reguluje jednoznacznie, czy taka decyzja jest wymagana także przed ich rozbiórką. Jednak, biorąc pod uwagę orzecznictwo TSUE⁷² oraz stanowisko Komisji Europejskiej⁷³, roboty rozbiórkowe dotyczące przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I lub II do dyrektywy EIA powinny być poprzedzone decyzją środowiskową. Należy więc przyjąć, że rozbiórka zapór i innych budowli piętrzących wymienionych w rozporządzeniu OOS wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Rozporządzenie OOS wymienia następujące zapory i budowle piętrzące jako przedsięwzięcia zawsze znacząco oddziałujące na środowisko (wymagające oceny oddziaływania na środowisko):

- ~ zapory lub inne budowle przeznaczone do zatrzymywania i trwałego magazynowania (akumulacji) co najmniej 10 milionów metrów sześciennych nowej lub dodatkowej wody⁷⁴;
- ~ budowle piętrzące o wysokości piętrzenia co najmniej 5 metrów⁷⁵.

Następujące budowle są kwalifikowane jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i będą wymagały oceny oddziaływania na środowisko na podstawie analizy przeprowadzanej indywidualnie w każdej sprawie:

- ~ budowle piętrzące inne niż wskazane powyżej:
 - na obszarach chronionych (parkach narodowych, rezerwach przyrody, parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu, obszarach Natura 2000, użytkach ekologicznych) lub w ich otulinach, z wyjątkiem budowli piętrzących o wysokości piętrzenia poniżej 1 m realizowanych na podstawie planu ochrony, planu zadań ochronnych lub zadań ochronnych ustanowionych dla danego obszaru chronionego,
 - jeżeli piętrzenie dotyczy naturalnych cieków wodnych, na których nie ma innych budowli piętrzących,
 - jeżeli w promieniu mniejszym niż 5 km na tym samym cieku wodnym lub na cieku z nim połączonym znajduje się inna budowla piętrząca,

72 Sprawa C-50/09 Commission v. Ireland⁷²

73 Stanowisko przedstawione w publikacji „Oceny oddziaływania na środowisko planów, programów i przedsięwzięć. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej” potwierdza interpretację, zgodnie z którą prace rozbiórkowe wchodzą w zakres stosowania dyrektywy OOS.

74 § 2(1)(35) Rozporządzenia OOS

75 § 2(1)(36) Rozporządzenia OOS

- o wysokości piętrzenia nie mniejszej niż 1 metr⁷⁶.
- Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach należy uzyskać przed złożeniem wniosków o inne pozwolenia. Zwykle wydaje ją wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w przypadku większych przedsięwzięć – RDOŚ.

2.3.2.2 Ocena wodnoprawna

Niektóre przedsięwzięcia mogą wymagać decyzji o ocenie wodnoprawnej wydawanej przez Wody Polskie. Taka decyzja jest wymagana, jeżeli bariera należy do kategorii wymienionych w rozporządzeniu w sprawie oceny wodnoprawnej⁷⁷. Wydanie decyzji poprzedza analiza wpływu przedsięwzięcia na osiągnięcie celów środowiskowych⁷⁸.

Rozporządzenie w sprawie oceny wodnoprawnej wymienia następujące urządzenia wodne:

- ~ budowle ochrony przeciwpowodziowej, takie jak np. jazy⁷⁹;
- ~ budowle piętrzące o jednej z następujących cech:
 - o wysokości nie mniejszej niż 0,3 m na:
 - naturalnych ciekach wodnych, dla których celem środowiskowym jest zapewnienie ciągłości morfologicznej, albo
 - obszarach objętych formami ochrony przyrody lub w ich otulinach, chroniących siedliska lub gatunki, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód stanowi istotny czynnik ochrony;
 - jeżeli budowla piętrząca ma być wykonana na naturalnych ciekach wodnych, na których nie ma wcześniejszych budowli piętrzących,
 - o wysokości nie mniejszej niż 1 m⁸⁰.

Co istotne, usunięcie tych budowli będzie wymagało decyzji o ocenie wodnoprawnej tylko wtedy, gdy jednocześnie nie jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W takim przypadku należy uzyskać decyzję środowiskową, która zastępuje ocenę wodnoprawną⁸¹.

2.3.2.3 Pozwolenie wodnoprawne

Usunięcie bariery wymaga także pozwolenia wodnoprawnego⁸² wydawanego przez Wody Polskie⁸³. Jeżeli jednak to same Wody Polskie są investorem występującym o pozwolenie wodnoprawne, właściwym organem do jego wydania jest MI⁸⁴.

Wniosek musi zawierać operat wodnoprawny, czyli dokument techniczny oceniający m.in. zakres i charakterystykę przedsięwzięcia⁸⁵. Do wniosku należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach albo decyzję o ocenie wodnoprawnej, jeżeli są wymagane.

76 § 3(1)(69) Rozporządzenia OOS
 77 Art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 425 prawa wodnego
 78 Art. 429 prawa wodnego
 79 § 1(2)(6)(a) tiret 5 Rozporządzenia w sprawie oceny wodnoprawnej
 80 § 1(2)(6)(c) Rozporządzenia w sprawie oceny wodnoprawnej
 81 Art. 428 prawa wodnego
 82 Art. 17 ust. 1 pkt 4 and Art. 389 ust. 6 prawa wodnego
 83 Art. 17 ust. 1 pkt 4 and Art. 389 ust. 6 prawa wodnego
 84 Art. 397 ust. 2 prawa wodnego
 85 Art. 407 ust. 2 pkt 1 prawa wodnego.

Prawo jest dość niejasne co do wymogów dotyczących operatu wodnoprawnego w przypadku usuwania budowli. Organizacje pozarządowe próbujące usuwać niewielkie bariery wodne wskazują, że z ich doświadczeń wynika, iż przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego na usunięcie bariery Wody Polskie wymagają kosztownej i szczegółowej dokumentacji dotyczącej wpływu usunięcia na sytuację powodziową. Przedstawiciele organizacji pozarządowych uznają takie wymagania za nieadekwatne, ponieważ dokumentacja wymagana do usunięcia bariery jest często bardziej szczegółowa niż dokumentacja potrzebna do jej budowy.

2.3.2.4 Pozwolenie na rozbiórkę

Na koniec, aby usunąć budowlę, należy uzyskać pozwolenie na rozbiórkę. Jest ono wymagane dla:

- ~ zapór wyższych niż 1 m;
- ~ wszystkich zapór, nawet niższych niż 1 m, położonych na terenie parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych lub ich otulin, a także zlokalizowanych na rzekach wyznaczonych jako śródlądowe drogi wodne („śródlądowe drogi wodne” to drogi służące „potrzebom transportu wodnego śródlądowego i żeglugi statkami”)⁸⁶.

Wniosek o takie pozwolenie powinien zawierać opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych, plan rozbiórki oraz być uzupełniony o wcześniej uzyskane pozwolenia wymagane na podstawie odrębnych ustaw (pozwolenie wodnoprawne i decyzję środowiskową / ocenę wodnoprawną). Pozwolenie wydaje wojewoda⁸⁷.

86 Art. 29 ust. 1 pkt 13 prawa budowlanego

87 Art. 30b ust. 2 prawa budowlanego w zw. z Art. 82 ust. 3 pkt 2 prawa budowlanego.

2.4 Przepisy utrudniające i/lub ułatwiające usuwanie barier w Polsce – podsumowanie

✘ Analiza polskiego systemu prawnego wyraźnie wskazuje, że główną przeszkodą w usuwaniu barier jest brak polityk i regulacji na poziomie systemowym. Usuwanie barier jako środek zapewniający ciągłość rzek nie zostało w ogóle uwzględnione w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy aż do 2022 r. Plany z 2022 r. przewidują usuwanie barier jedynie w bardzo nielicznych przypadkach. Środki przewidziane w planach gospodarowania wodami nie są realizowane regularnie i nie ma sposobu, by wymusić ich wykonanie. Mimo że Polska dysponuje ambitnym Krajowym Programem Renaturyzacji Wód Powierzchniowych, nie jest on wdrażany w praktyce.

✘ Nie istnieje kompleksowy i rzetelny rejestr barier. Rejestry prowadzone przez Wody Polskie opierają się na informacjach pochodzących od właścicieli obiektów, które nie są weryfikowane w terenie. Często nie obejmują barier faktycznie istniejących albo zawierają bariery, które w praktyce już nie istnieją. W terenie znajduje się wiele barier o nieustalonym statusie własnościowym, co skutecznie utrudnia ich usunięcie.

! Prawo reguluje przypadki, w których bariery powinny zostać usunięte po wygaśnięciu pozwolenia, a także sytuacje, w których pozwolenia wodnoprawne mogą zostać cofnięte. Jednak regulacje te wydają się istnieć jedynie na papierze i nie są stosowane w praktyce przez Wody Polskie.

✘ Brakuje rozwiązań prawnych dla sytuacji, w których właściciel bariery jest nieznan. W praktyce uniemożliwia to uzyskanie odpowiednich pozwoleń i przeprowadzenie prac, ponieważ – zgodnie ze stanowiskiem organów – właściciel obiektu powinien być stroną postępowania. Gdy właściciel jest nieznan, pozwolenia nie mogą zostać wydane.

! Postępowanie administracyjne dotyczące usuwania barier jest odpowiednio kompleksowe, choć prawo mogłoby przewidywać pewne ułatwienia w odniesieniu do usuwania przestarzałych barier. Fakt, że usuwanie barier nie jest wyraźnie uregulowane, może prowadzić do interpretacji uznających ten proces za nadmiernie obciążający (zwłaszcza jeśli chodzi o dokumenty wymagane do wydania pozwolenia wodnoprawnego).

✘ Nie istnieje dedykowane finansowanie usuwania barier. Obecne źródła finansowania nie są dostępne dla projektów inicjowanych przez społeczności lokalne (nie działające jako gminy), oddolne inicjatywy czy organizacje pozarządowe.

3

Studium przypadku: Finlandia

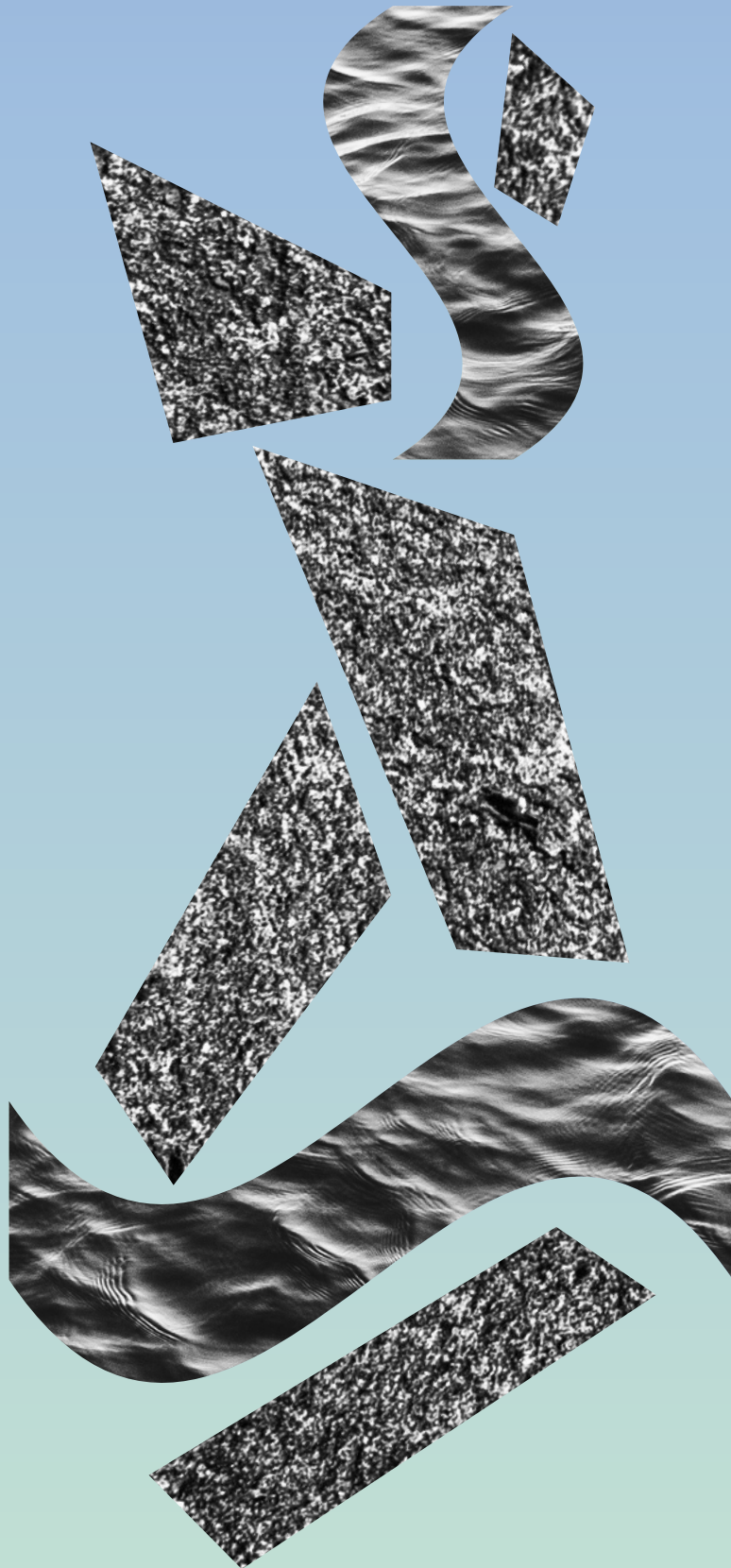


Tabela 5: Słownik terminów dotyczących zarządzania zasobami wodnymi w Finlandii

MoAF	Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa, odpowiedzialne za zarządzanie zasobami hydrologicznymi, takimi jak energia, zaopatrzenie w wodę i gospodarka ściekowa, a także za gospodarkę rybołówstwem i ochronę przeciwpowodziową
MoE	Ministerstwo Środowiska, odpowiedzialne za kwestie związane z ochroną środowiska w zakresie gospodarki wodnej oraz ochrony przyrody wodnej
LUKE	Fiński Instytut Zasobów Naturalnych, instytut badawczy wspierający Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa w kwestiach związanych z rybołówstwem
SYKE	Fiński Instytut Środowiska, instytucja badawcza wspierająca zarówno Ministerstwo Środowiska, jak i Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa w kwestiach naukowych związanych z zarządzaniem zasobami wodnymi oraz w zadaniach koordynacyjnych
AVI	Państwowe agencje administracyjne (aluehallintovirasto) – organy wydające zezwolenia w sprawach związanych z gospodarką wodną do końca 2025 r.
ELY	Centra Rozwoju Gospodarczego, Transportu i Środowiska (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus), odpowiedzialne za realizację polityki wodnej do końca 2025 roku
FSA	Fińska Agencja Nadzoru (valtion lupa- ja valvontavirasto), odpowiedzialna za wydawanie pozwoleń środowiskowych oraz zadania w zakresie nadzoru i zarządzania
EDC	Centra Rozwoju Gospodarczego (elinvoimakeskus) powołano w celu wspierania rozwoju gospodarczego oraz realizacji innych celów publicznych, takich jak przejście na czystą energię, ochrona przyrody oraz zapewnienie dobrego stanu wód i środowiska morskiego
NOSU	Program mający na celu odbudowę stad ryb migrujących poprzez projekty renaturyzacji rzek

3.1 System zarządzania wodami w Finlandii

W Finlandii zarządzanie wodami obejmuje kilka sektorów administracji rządowej. Sprawy związane z wykorzystaniem zasobów hydrologicznych, takie jak energia, zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, gospodarka rybacka i ochrona przeciwpowodziowa, należą do kompetencji Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa (MoAF). Z kolei aspekty ochrony środowiska związane z wodami, gospodarowaniem wodami i ochroną przyrody wodnej pozostają w zakresie właściwości Ministerstwa Środowiska (MoE). Ministerstwa są wspierane przez państwowe instytuty badawcze – LUKE (wspierający MoAF w sprawach rybołówstwa) oraz SYKE (wspierający zarówno MoE, jak i MoAF w naukowych aspektach różnych zagadnień zarządzania wodami, a także w zadaniach koordynacyjnych).

Do końca 2025 r. zarządzanie wodami było wykonywane przez 6 regionalnych AVI działających jako organy właściwe do wydawania pozwoleń oraz 15 regionalnych ELY realizujących różne zadania związane z wdrażaniem polityk wodnych.

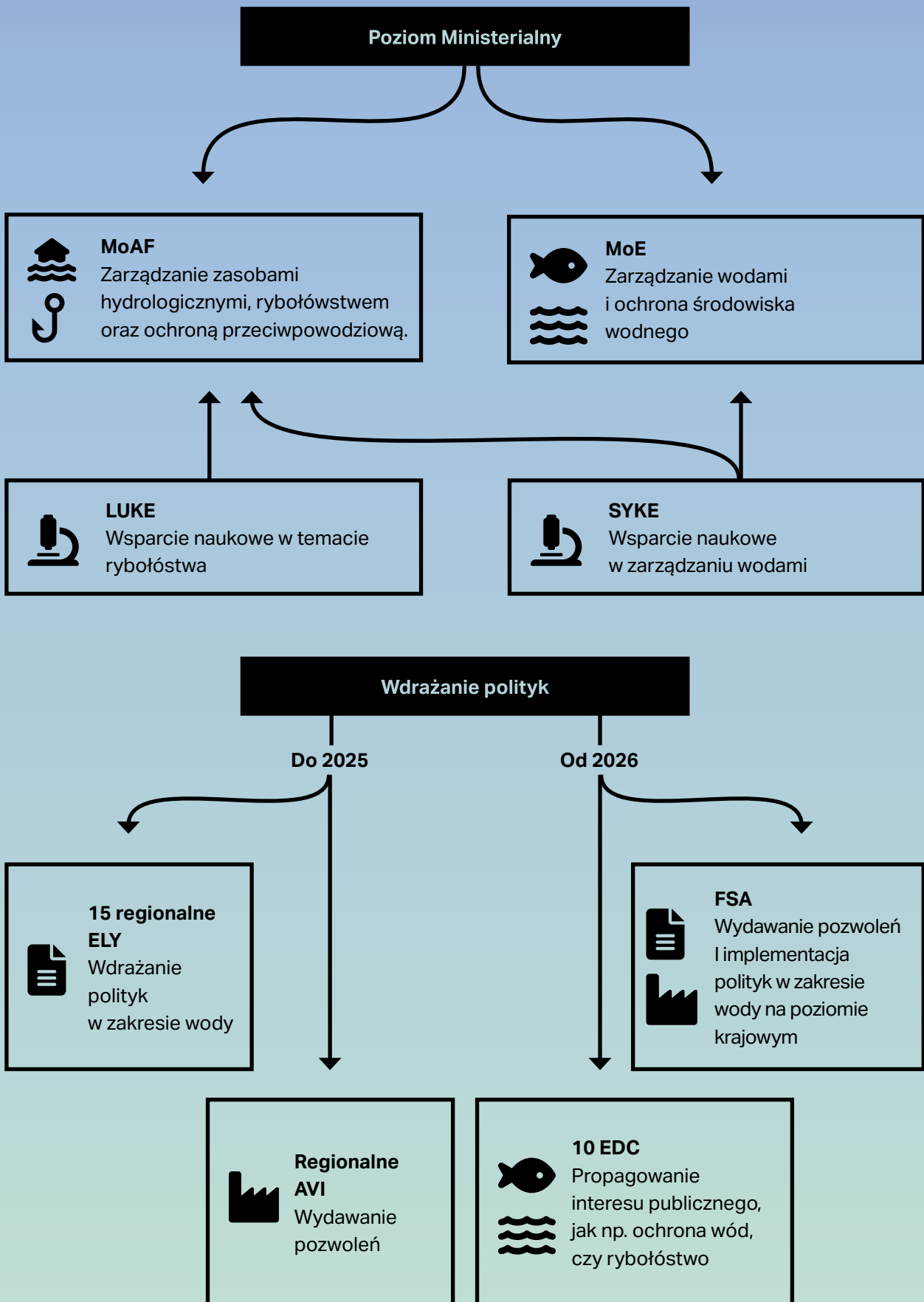
Od 1 stycznia 2026 r. obowiązuje nowa reforma organizacji zarządzania wodami⁸⁸. Nowo utworzona FSA, posiadająca kompetencję ogólnokrajową, odpowiada za zadania związane z wydawaniem pozwoleń środowiskowych, nadzorem i zarządzaniem. Wydział środowiskowy FSA obejmuje jednostki odpowiedzialne za pozwolenia oraz wdrażanie różnych polityk wodnych. Odrębna jednostka FSE odpowiada za nadzorowanie i promowanie publicznych interesów środowiskowych. Jednostka ta może zaskarżać decyzje wydawane przez jednostkę właściwą do wydawania pozwoleń lub przez jednostkę wdrożeniową.

FSA jest częściowo podzielona na 10 EDC, które zostały utworzone w celu promowania rozwoju gospodarczego oraz innych interesów publicznych, takich jak transformacja ekologiczna, ochrona przyrody oraz osiągnięcie dobrego stanu wód i środowiska morskiego. EDC wykonują zadania związane z rozwijaniem i promowaniem interesów mieszczących się w ich kompetencjach. Nadzorują i wspierają publiczne interesy w zakresie rybołówstwa i ochrony wód oraz mogą zaskarżać decyzje wydawane przez FSA.

Finlandia jest podzielona na pięć krajowych (oraz dwa międzynarodowe) dorzecza. Od 1 stycznia 2026 r. planowanie gospodarowania wodami na poziomie dorzeczy prowadzi i koordynuje FSA (przed reformą należało to do kompetencji ELY). EDC wspierają ten proces poprzez nadzorowanie i promowanie wdrażania środków z zakresu gospodarowania wodami. W ramach tego procesu FSA dokonuje również przeglądu istniejących pozwoleń dotyczących obiektów wybudowanych na wodach,

88 Więcej informacji na temat reformy można znaleźć na stronie internetowej Fińskiej Agencji Nadzorczej: <https://lvv.fi/tervetuloa>

Zarządzanie wodami w Finlandii



3.2 Usuwanie barier w Finlandii – stan obecny

W Finlandii znaczenie działań służących poprawie łączności i przepływów ekologicznych w jednolitych częściach wód rzecznych jest zasadniczo uznawane przy wdrażaniu planowania gospodarowania wodami w dorzeczu na podstawie RDW⁸⁹. Niemniej jednak planowanie w dorzeczu nie doprowadziło do szeroko zakrojonych działań polegających na usuwaniu barier. Usuwanie barier odbywało się w okręgach dorzeczy pod koordynacją właściwych ELY, na zasadzie dobrowolności i we współpracy z odpowiednimi interesariuszami. Nie wprowadzono jednak zmian legislacyjnych, projektów ani programów, które miałyby wyraźnie ukierunkowywać, promować lub koordynować usuwanie barier w ramach polityki gospodarowania wodami w dorzeczu.

Oprócz planowania gospodarowania wodami w dorzeczu istnieją formalne i nieformalne inicjatywy w obszarze zarządzania wodami, które mają znaczenie dla usuwania barier. Ważnym osiągnięciem w tym zakresie są Watershed Visions – nieformalne, oparte na współpracy procesy zarządzania prowadzone w lokalnych zlewniach, rozwijane przez MoAF. Watershed Visions są często inicjowane przez ELY (od 2026 r. przez EDC), ale obejmują także odpowiednich uczestników gospodarczych, gminy i społeczeństwo obywatelskie. Ich celem jest wypracowanie wspólnego rozumienia sposobu użytkowania i ochrony danej zlewni oraz zaprojektowanie długoterminowego programu realizacji tej wspólnej wizji. W zależności od lokalnej zlewni procesy te mogą obejmować zarówno działania na rzecz łączności rzek, jak i usuwanie barier⁹⁰.

Inną inicjatywą jest Krajowa Strategia Przepławek z 2012 r.⁹¹, która obejmowała zarówno finansowanie, jak i wytyczne dla organów publicznych wspierające projekty renaturyzacji rzek oraz inicjowanie procesów przeglądu pozwoleń i uzyskiwania zezwoleń na usuwanie barier. Okazała się ona jednak raczej mało skuteczna, jeśli chodzi o konkretne działania prowadzące do realizacji tych celów.

Usuwanie barier było w większości koordynowane i realizowane w ramach polityk zarządzania rybołówstwem, zwłaszcza programu NOUSU. Program NOUSU zapewnia współfinansowanie różnego rodzaju projektów poprawiających warunki dla populacji ryb wędrownych i jest koordynowany przez MoAF oraz EDC (wcześniej przez ELY). Działania w ramach programu NOUSU powinny opierać się na planach gospodarowania wodami w dorzeczu i programach działań, Krajowej Strategii Przepławek oraz innych strategiach i programach polityki rybackiej.

Program NOUSU koncentruje się całościowo na rybołówstwie, a w szczególności na zagrożonych populacjach ryb wędrownych. Może wspierać i umożliwiać różne

89 Por. European Commission, 'Commission Staff Working Document: Second River Basins Management Plans— Member State: Finland', SWD(2019) 46 final, 26 Luty 2019, 105, 140.

90 Lea Halonen and Jukka Similä, 'Ympäristösääntely ja itseorganisoituminen – tapaus vesistökuunnostukset' (2020) 1 Ympäristöjuridiikka, pp. 7–38. Zob., e.g., Oulujoen vesistöalueen vesistövisio (Watershed Vision for the Oulujoki watershed), 7 Aug. 2023, dostęp: <https://oulujokivisio.com>.

91 Strategia miała na celu przywrócenie naturalnego cyklu rozrodczego populacji ryb migrujących oraz nadanie priorytetowego znaczenia działaniom naprawczym w zlewniach o największym potencjale w tym zakresie; Zob. <https://mmm.fi/en/fisheries/strategies-and-programmes/fish-passage-strategy>.

rodzaje działań, w tym usuwanie barier, modyfikację istniejących konstrukcji, poprawę przepływów ekologicznych oraz wdrażanie działań renaturyzacji siedlisk. Program opiera się całkowicie na dobrowolności. Projekty muszą zostać uzgodnione przez uczestników gospodarczych, takich jak właściciele obiektów hydroenergetycznych, regionalne organy ochrony środowiska, gminy oraz innych interesariuszy. Jak dotąd program NOUSU doprowadził do uzgodnienia usunięcia łącznie 10 małych elektrowni wodnych oraz sfinansował 17 innych projektów obejmujących usuwanie lub modyfikację zapór. Ponadto program finansował budowę kanałów obiegowych i działania na rzecz przepływów ekologicznych przy obiektach hydroenergetycznych w całej Finlandii⁹².

Jednak zasadniczym ograniczeniem tego podejścia pozostaje dobrowolność. Działania nie są podejmowane, dopóki nie zostanie osiągnięty konsensus, w tym zgoda uczestników gospodarczych i właścicieli barier. Prowadzi to do wdrażania usuwania barier i innych środków w lokalizacjach, w których udało się osiągnąć porozumienie, co nie zawsze musi odpowiadać rozwiązaniu najlepszemu z perspektywy ekologicznej. Zdarzały się przypadki, w których potwierdzenie lub nałożenie obowiązku wynikającego z pozwolenia, wymagającego środków łagodzących szkody dla rybołówstwa, motywowało właścicieli elektrowni wodnych do sprzedaży obiektów przeznaczonych do likwidacji⁹³. Ustanowienie systematycznych, skoordynowanych i opartych na priorytetach ekologicznych programów usuwania barier wymagałoby jednak innego rodzaju zaangażowania państwa, na przykład ukierunkowywania usuwania barier za pomocą środków prawnych.

92 Najbardziej aktualne informacje można znaleźć na stronie MoAF, <https://mmm.fi/vaelluskalat/vaelluskalaohjelma/tulokset>. (w języku fińskim)

93 Tak było na przykład w przypadku likwidacji trzech elektrowni wodnych nad rzeką Hiitolanjoki. Zob. <https://yle.fi/a/3-10592961> (w języku fińskim).

3.3 Ramy prawne usuwania barier

Tabela 6: Finskie akty prawne regulujące usuwanie barier

Prawo wodne	(587/2011) English translation available, does not contain subsequent amendments: https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadaskaannokset/2011/eng/587
Ustawa o ochronie środowiska	Environmental Protection Act (527/2014)
Ustawa OOS	Act on Environmental Impacts Assessments (252/2017) English translation available including amendments up to 2023: https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadaskaannokset/2017/eng/252
LUPA	Land Use Planning Act (132/1999) English version available with amendments up to 2003: https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadaskaannokset/1999/eng/132
Ustawa o ochronie dziedzictwa kulturowego	Act on the Conservation of Build Cultural Heritage (498/2010) No English translation available.

3.3.1 Podstawa prawna usuwania barier

Nie istnieją systemowe regulacje dotyczące usuwania barier. Wszystkie projekty opierają się na dobrowolności i współpracy różnych interesariuszy. Istnieją jednak rozwiązania prawne umożliwiające inicjowanie usuwania barier w indywidualnych przypadkach.

Wszystkie projekty, które fizycznie modyfikują wody, wymagają pozwolenia wodnego, jeżeli modyfikacja może niekorzystnie oddziaływać na jakiegokolwiek chronione interesy publiczne (w tym ochronę środowiska lub przyrody, ochronę przeciwpowodziową, rybołówstwo lub żeglugę) albo interesy prywatne, takie jak prawa własności właścicieli gruntów nadbrzeżnych⁹⁴. Udzielenie pozwolenia jest uzależnione od tego, czy inwestor posiada niezbędne prawa własności lub inne tytuły prawne (prawa do korzystania) do gruntów i obszarów wodnych wymaganych dla projektu⁹⁵. Jeżeli inwestor nie nabył takich praw przed złożeniem wniosku o pozwolenie (zwykle w drodze dobrowolnych transakcji), niezbędne prawa mogą zostać ustanowione przymusowo w postępowaniu pozwoleńowym, o ile spełnione są warunki określone w ustawie wodnej⁹⁶.

94 Artykuł 3:2 prawa wodnego. Ponadto w art. 3 ust. 3 wymieniono przedsięwzięcia, które zawsze podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia, niezależnie od ich skutków. Do przedsięwzięć tych zalicza się budowę zapór lub elektrowni wodnych, a także wszelkie działania, które trwale przekształcają obszar lądowy w obszar wodny poprzez podniesienie poziomu wody w zbiorniku wodnym.

95 Art. 3:4.4 prawa wodnego.

96 Art. 3:4.4 prawa wodnego. Warunki nabywania praw do korzystania z nieruchomości lub przenoszenia praw własności określa Art. 2:13, 2:13a, 2:14 i 2:14a prawa wodnego i odzwierciedlają one warunki zawarte w ogólnych doktrynach wyłączenia, w zależności od tego, w jakim stopniu prawa, których dotyczy wyłączenie, naruszają prawa innych osób.

Zatem pozwolenie wodne składa się z dwóch części:

- ~ części administracyjnej, która określa materialne warunki ochrony interesów publicznych i prywatnych, a także wymogi mające na celu ograniczenie szkód dla tych interesów;
- ~ części cywilnoprawnej, która określa odpowiednie prawa własności i inne uprawnienia do gruntów oraz obszarów wodnych, w tym prawa do korzystania z energii wodnej na obszarach rzecznych. Decyzja pozwoleńowa precyzuje istniejące prawa, ustanawia inne niezbędne uprawnienia i określa wysokość odszkodowania dla dotychczasowych uprawnionych⁹⁷.

W konsekwencji pozwolenie stanowi prawo do budowy, utrzymania i eksploatacji przedsięwzięcia wodnego i co do zasady jest udzielane na czas nieokreślony⁹⁸. Ponieważ pozwolenie wodne stanowi prawo majątkowe, możliwości i zakres jego przeglądu są ograniczone. Chociaż ustawa wodna pozwala zmieniać warunki pozwolenia na przykład ze względu na zmianę okoliczności, zmiany te nie mogą istotnie ograniczać korzyści wynikających z przedsięwzięcia. Ponadto – poza przypadkami drobnej utraty korzyści – to wnioskodawca, a nie posiadacz pozwolenia, odpowiada za wypłatę odszkodowania operatorowi⁹⁹. Większość barier istniejących obecnie w Finlandii została objęta bezterminowymi pozwoleniami na podstawie ustawy wodnej lub jej poprzednich wersji.

W związku z tym przedsięwzięcia wodne nie mogą zostać wyłączone z eksploatacji, chyba że pozwolenie wygasło lub w inny sposób przestało istnieć. Ustawa wodna przewiduje pewne szczególne okoliczności, w których można orzec wygaśnięcie bezterminowego pozwolenia.

3.3.1.2 Bariery przestarzałe

Organ właściwy do wydawania pozwoleń może orzec wygaśnięcie bezterminowego pozwolenia, jeżeli:

- ~ posiadacz pozwolenia już nie istnieje albo nie można go ustalić bez nadmiernych trudności;
- ~ przedsięwzięcie utraciło swoje pierwotne znaczenie;
- ~ posiadacz pozwolenia sam o to wnosi¹⁰⁰.
- ~ Pierwsza i druga z tych przesłanek mogą stanowić podstawę do wszczęcia procesu usuwania przestarzałych barier.

Przestarzałe bariery, w odniesieniu do których niejasne jest istnienie odpowiedniego pozwolenia wodnego i/lub tożsamość jego posiadacza, mogą zostać objęte decyzją stwierdzającą wygaśnięcie (domniemanego) pozwolenia¹⁰¹.

97 Prawo wodne art. 2:13, 2:13a, 2:14. 2:14a I Rozdział 13 regulujący odszkodowania.

98 Art. 3:8.1 prawa wodnego. Warto zauważyć, że zezwolenia o nieograniczonym okresie ważności nie tracą ważności nawet wtedy, gdy przepisy, na podstawie których zostały wydane, przestały obowiązywać. Art. 19:4.1 prawa wodnego.

99 Art. 3:22.1:2 i 3:22.3 prawa wodnego.

100 Art. Art. 3:24.1 prawa wodnego.

101 Art. 3:24.1:1 Prawa wodnego. Zobacz projekt ustawy rządowej dotyczący Prawa wodnego (HE 277/2009 vp), s. 74–75.

Przestarzałe bariery, w przypadku których przedsięwzięcie utraciło swoje pierwotne znaczenie, mogą również zostać objęte taką decyzją, nawet jeśli pozwolenie i jego posiadacz są znani. Jest to jedyny przypadek, w którym pozwolenie może wygasnąć wbrew woli znanego właściciela. Ocena przesłanki „utrąty znaczenia” opiera się na tym, czy przedsięwzięcie nadal przynosi korzyści, które uzasadniały wydanie pozwolenia pierwotnie (takie jak ochrona przeciwpowodziowa, znaczenie infrastrukturalne czy produkcja energii wodnej)¹⁰². Można uznać, że przedsięwzięcie utraciło znaczenie, na przykład gdy konstrukcje uległy uszkodzeniu ograniczającemu ich funkcjonowanie albo gdy otoczenie lub sąsiednia infrastruktura zmieniły się w sposób, który nie wspiera już dalszej eksploatacji przedsięwzięcia¹⁰³. Zanim organ orzeknie wygaśnięcie pozwolenia, jego posiadacz ma możliwość podjęcia działań przywracających znaczenie przedsięwzięcia, na przykład poprzez naprawę konstrukcji¹⁰⁴.

Przepis ten nie ma jednak zastosowania do konstrukcji, które nadal są eksploatowane, nawet jeśli przedsięwzięcie ma dziś mniejsze znaczenie niż w chwili jego rozpoczęcia (co często dotyczy małych elektrowni wodnych, które nie są już kluczowe dla dostaw energii). Tym samym ustawa wodna co do zasady nie zawiera jasnych przepisów umożliwiających przymusowe wszczęcie projektu usunięcia zapory lub jej wyłączenia z eksploatacji, jeżeli właściciel nie chce sprzedać obiektu. Stało się to poważnym problemem dla niektórych inicjatyw usuwania zapór, uznawanych za kluczowe dla odtwarzania przyrody lub odbudowy stad ryb wędrownych.

STUDIUM PRZYPADKU | Ograniczenia dotyczące przymusowego rozbiórki zapory

Dobrym przykładem ograniczeń fińskich regulacji jest elektrownia wodna Palokki w Heinävesi. Jest to pojedynczy obiekt, który niszczy cenne siedlisko bystrzy rzecznych i blokuje migrację skrajnie zagrożonych pstrągów jeziorowych oraz łososi samimaa.¹⁰⁵ Ponieważ właściciel obiektu nie był skłonny do jego sprzedaży, doprowadzenie do wyłączenia go z eksploatacji wymagałoby sięgnięcia po inne środki prawne.



Wskazano dwie możliwe drogi prawne rozwiązania tej sytuacji:

- 1) złożenie wniosku o pozwolenie wodnoprawne dla projektu wyłączenia obiektu z eksploatacji, z zamiarem wywłaszczenia praw własności do elektrowni wodnej, związanych z nią terenów oraz pozwolenia wodnoprawnego w ramach decyzji pozwoleńowej (a więc jako części „cywilnoprawnej” pozwolenia),
- 2) przeprowadzenie wywłaszczenia elektrowni wodnej, związanych z nią terenów oraz pozwolenia na mocy decyzji rządu.¹⁰⁶

Ponieważ w Finlandii nigdy nie przeprowadzono przymusowych wywłaszczeń w związku z działającymi projektami hydrotechnicznymi w celu ochrony przyrody, istnieje niepewność prawna co do wykonalności obu tych opcji. Wszczęcie postępowania w ramach którejkolwiek z tych opcji w celu likwidacji zapory Palokki stanowiłoby precedensową sprawę, która mogłaby mieć daleko idące konsekwencje dla ram prawnych dotyczących likwidacji zapór.

102 Zgodnie z dokumentami przygotowawczymi do Prawa wodnego; Government Bill HE 277/2009, s. 75.

103 Ibid.

104 Art. 3:24.2 Prawa wodnego.

105 Zob. <https://www.isury.fi/palokki-hanke/>. Zob. po angielsku: <https://openrivers.eu/projects/202509717-palokki-dam-pre-demolition-finland/>

106 Można to zrobić na podstawie ustawy o wywłaszczeniach (603/1977, Ustawa o wykupie nieruchomości i praw rzeczowych). Zob. Matti Hepola, Antti Iho and Antti Belinskij, Vesivoimalaitoksen arvon määrittäminen ja poistaminen vesivoimalan kohdalla. Ympäristöjuridiikka 1/2023 s. 7–33.

Wniosek o stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia może złożyć posiadacz pozwolenia lub inny podmiot działający z jego upoważnienia¹⁰⁷, organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, właściwe gminy albo EDC działające w ramach swoich kompetencji dotyczących wspierania rybołówstwa lub innych interesów publicznych¹⁰⁸. Decyzję o wygaśnięciu pozwolenia wydaje organ właściwy do wydawania pozwoleń. Decyzja ta zawiera odpowiednie postanowienia dotyczące usunięcia konstrukcji i innego rodzaju wyłączenia przedsięwzięcia z eksploatacji¹⁰⁹. Może jednak również wymagać utrzymania części konstrukcji, jeżeli ich usunięcie mogłoby negatywnie wpłynąć na interesy publiczne lub prywatne¹¹⁰.

Jeżeli posiadacz pozwolenia istnieje, nadal odpowiada za przedsięwzięcie, a więc również za przeprowadzenie usunięcia i likwidacji. Jeżeli posiadacz pozwolenia nie jest ustalony, decyzja stwierdzająca wygaśnięcie pozwolenia może umożliwić wnioskodawcy przejęcie projektu wodnego bez odszkodowania; w takim przypadku to wnioskodawca staje się odpowiedzialny za projekt oraz jego likwidację¹¹¹.

W praktyce projekty likwidacji barier były rozwijane przez organizacje pozarządowe, gminy i innych interesariuszy, którzy powoływali odrębną organizację lub stowarzyszenie wspólnie finansowane przez uczestników (często także ze wsparciem z programu NOUSU). Taka organizacja lub stowarzyszenie może na przykład wystąpić o stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia dla przestarzałej bariery i przejąć odpowiedzialność za jej likwidację. Następnie przejmuje własność istniejących konstrukcji, pozwoleń oraz odpowiedzialność za realizację projektu.

3.3.1.2 Dobrowolna transakcja oraz przeniesienie praw własności i pozwolenia

Najczęstszą drogą inicjowania projektów usuwania zapór w Finlandii było rozpoczęcie takich działań poprzez dobrowolne transakcje przenoszące prawa własności od operatora/posiadacza pozwolenia na podmiot, który chce zainicjować i prowadzić projekt usunięcia bariery. W niektórych przypadkach motywacją właściciela do sprzedaży elektrowni wodnej była decyzja prawna nakładająca kosztowne obowiązki związane z ograniczaniem szkód środowiskowych lub szkód dla rybołówstwa.

STUDIUM PRZYPADKU | Nałożenie dodatkowych obowiązków jako motywacja do dobrowolnego usunięcia obiektu

Przykładem takiej sytuacji jest rzeka Hiitolanjoki. W tym przypadku orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzające obowiązek budowy przepławek obok trzech elektrowni wodnych przechyliło szalę na korzyść sprzedaży elektrowni. Elektrownie zostały sprzedane organizacji utworzonej specjalnie w celu przeprowadzenia rozbiórki zapór¹¹²

Własność obiektu (a tym samym pozwolenie wodnoprawne) została przeniesiona. Umożliwiło to nowemu właścicielowi wystąpienie o wygaśnięcie pozwolenia.¹¹³



107 Art. 3:24.3. W takim przypadku zezwolenie zostanie unieważnione bez dodatkowych warunków na podstawie Art. 3:24.1:2 Prawa wodnego.

108 Art.s 3:24.3 and 14:14 Prawa wodnego.

109 Art. 3:25.1 Prawa wodnego.

110 Art. 3:25.1 and 2:9.2 Prawa wodnego.

111 Art. 3:25.2 Prawa wodnego.

112 Zob. <https://yle.fi/a/3-10592961> (w języku fińskim).

113 Art. 3:24.1:1 Prawa wodnego.

3.3.2 Procedury poprzedzające usunięcie bariery

Po wygaśnięciu pozwolenia nowy właściciel obiektu jest odpowiedzialny za złożenie niezbędnych wniosków o pozwolenia na usunięcie bariery i przeprowadzenie całego procesu. Wymogi prawne obejmują w szczególności ocenę oddziaływania na środowisko, pozwolenie wodne dla przedsięwzięcia, wymogi wynikające z zasad dotyczących celów środowiskowych RDW, a potencjalnie także przepisy dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego.

Kroki proceduralne do usunięcia bariery



Ocena Oddziaływania na Środowisko

ELY/ FSA



Pozwolenie wodnoprawne

ELY/ FSA

3.3.2.1 Ocena oddziaływania na środowisko

Usuwanie zapór nie zostało wymienione w załączniku 1 do fińskiej ustawy OOŚ (który zawiera listę przedsięwzięć zawsze podlegających procedurze OOŚ). Często jednak kwalifikuje się jako przedsięwzięcie mogące powodować znaczące oddziaływania na środowisko, a zatem może wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Konieczność przeprowadzenia OOŚ ustala organ właściwy do spraw OOŚ (ELY / FSA).

Procedura OOŚ toczy się równolegle z postępowaniem w sprawie pozwolenia wodnego¹¹⁴. W praktyce wniosek o pozwolenie wodne może zostać złożony wcześniej, a następnie organ właściwy do spraw OOŚ zdecyduje o konieczności przeprowadzenia tej procedury. Jeżeli OOŚ jest wymagana, publiczne ogłoszenie i konsultacje dotyczące oceny mogą odbywać się jednocześnie z publicznym ogłoszeniem i konsultacjami dotyczącymi wniosku o pozwolenie wodne¹¹⁵. Po wydaniu stanowiska OOŚ zostaje ono dołączone do wniosku o pozwolenie wodne. Samo pozwolenie wodne będzie następnie zawierało warunki i obowiązki niezbędne do ograniczenia negatywnych oddziaływań środowiskowych zidentyfikowanych w OOŚ¹¹⁶.

3.3.2.2 Pozwolenie wodne

Ponieważ usunięcie zapory oddziałuje na interesy publiczne i prywatne związane z zasobami wodnymi, konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnego na podstawie ustawy wodnej¹¹⁷.

Już na etapie stwierdzania wygaśnięcia pozwolenia należy określić niezbędne warunki i postanowienia dotyczące usunięcia konstrukcji¹¹⁸. Jednym z takich warunków

114 Art. 11.1 ustawy OOŚ.

115 Art. 22a EIA Act; Art. 11:11a Prawa wodnego.

116 Art.s 25 and 26 ustawy OOŚ, Art. 11:3.2 Prawa wodnego.

117 Art. 3:2.1 Prawa wodnego.

118 Art. 3:25.1 Prawa wodnego

jest wymóg uzyskania pozwolenia wodnego na usunięcie bariery, ponieważ konstrukcje wpływające na poziom lub przepływ wody nie mogą zostać usunięte bez wyraźnego zezwolenia¹¹⁹. Ponadto należy uwzględnić sytuację właścicieli nieruchomości, ponieważ ich prawa zostały również uregulowane w pierwotnym pozwoleniu (w tym odszkodowania za szkody, wyłączone tereny lub przymusowe ustanowienie bądź przeniesienie uprawnień). Sytuacja właścicieli może wymagać odpowiednich warunków pozwolenia, mających ograniczyć szkody lub uregulować odszkodowania.

Ustawa wodna przewiduje dwie podstawy prawne i dwie procedury udzielenia pozwolenia wodnego. Wybór procedury zależy od skali oddziaływania konstrukcji na środowisko.

Po pierwsze, decyzja o udzieleniu pozwolenia może zostać wydana, jeżeli ocenia się, że projekt nie naruszy w istotny sposób interesów publicznych ani prywatnych¹²⁰. Organ pozwalający ocenia zakres możliwego naruszenia tych interesów i może nałożyć warunki ograniczające potencjalne szkody. Jeżeli uzna, że nie dojdzie do istotnych naruszeń, na przykład takich, które uzasadniałyby odszkodowanie, pozwolenie może zostać wydane. W kontekście usuwania barier na tej podstawie mogą być dopuszczane mniejsze objekty.

Po drugie, pozwolenie może zostać wydane na podstawie tzw. porównania interesów. Dotyczy to wszystkich przedsięwzięć większych niż drobne. W tej procedurze wszystkie korzyści dla interesu publicznego i prywatnego wynikające z projektu są wazone względem wszystkich negatywnych skutków¹²¹. Pozwolenie może zostać wydane, jeśli ocena wykaze, że korzyść płynąca z projektu dla interesów publicznych lub prywatnych jest znacząca w porównaniu ze stratami ponoszonymi przez te interesy¹²².

W praktyce porównanie interesów będzie miało zastosowanie do większości przypadków usuwania zapór, zwłaszcza tych obejmujących wyłączenie z eksploatacji działającej elektrowni wodnej. Potencjalne korzyści dla interesu publicznego obejmują korzyści dla ochrony przyrody i renaturyzacji, gospodarki rybackiej oraz realizacji celów gospodarowania wodami. Potencjalne straty publiczne mogą obejmować utratę produkcji energii lub wpływ na ochronę przeciwpowodziową. Z kolei potencjalne korzyści prywatne mogą obejmować dochody rekreacyjne, natomiast straty prywatne – możliwe szkody dla właścicieli gruntów przyległych i ich nieruchomości.

W systemie ustawy wodnej warunki i postanowienia dołączone do pozwolenia pełnią funkcję środków łagodzących straty powodowane przez projekt, tak aby porównanie interesów mogło przemawiać za udzieleniem pozwolenia¹²³. Na przykład pozwolenie na usunięcie zapory może zawierać warunki dotyczące utrzymania lub

119 Art. 2:9.2 i 3 Prawa wodnego.

120 Art. 3:4.1:1 Prawa wodnego

121 Zob. dokładniej art. 3:6 dotyczący oceny korzyści i strat publicznych oraz art. 3:7 dotyczący oceny korzyści i strat prywatnych.

122 Art. 3:4.1:2. Prawo wodne zawiera również bezwzględny zakaz wydawania zezwoleń na przedsięwzięcia, które zagrażają zdrowiu lub bezpieczeństwu publicznemu, powodują znaczne niekorzystne zmiany w stanie środowiska naturalnego lub środowiska wodnego i jego funkcji, albo powodują znaczne pogorszenie lokalnych warunków życia lub warunków gospodarczych (art. 3 ust. 4 pkt 2 prawa wodnego). W przypadku takiego przedsięwzięcia żadna korzyść dla innych interesów publicznych lub prywatnych nie może uzasadniać wydania pozwolenia. W orzecznictwie próg uruchamiający ten zakaz został ustalony na wysokim poziomie, co sprawia, że jest bardzo mało prawdopodobne, aby miał on zastosowanie w kontekście usunięcia bariery.

123 Art. 3:10 Prawa wodnego.

budowy częściowych konstrukcji ograniczających zmiany poziomu wody (w tym progów podwodnych), aby zmniejszyć straty w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i szkody majątkowe. Może również obejmować postanowienia dotyczące sposobu prowadzenia prac likwidacyjnych w celu ograniczenia negatywnych oddziaływań oraz postanowienia dotyczące odtworzenia i renaturyzacji miejsca oraz terenów sąsiednich. Pozwolenia zwykle obejmują również obowiązki monitorowania projektu i jego skutków¹²⁴.

3.3.2.3 Cele gospodarowania wodami i możliwe odstępstwo

Artykuł 3:4.3 prawa wodnego stanowi¹²⁵, że pozwolenie nie może zostać wydane, jeżeli projekt mógłby zagrozić osiągnięciu celów dotyczących stanu wód dla jednolitej części wód powierzchniowych lub części wód podziemnych¹²⁶ albo mógłby spowodować pogorszenie stanu wód¹²⁷.

Projekty usuwania zapór są często niezbędne do realizacji celów dotyczących stanu wód, a więc zwykle wywierają pozytywny wpływ na ich stan. Jednak, jak wskazał TSUE w wyroku C-525/20, niezależnie od długoterminowych pozytywnych skutków projektu, zakaz pogarszania stanu wynikający z RDW obejmuje także wszelkie czasowe, krótkoterminowe oddziaływania¹²⁸. Obejmuje to również czasowe pogorszenie spowodowane projektami renaturyzacyjnymi; w takim przypadku projekty takie mogą zostać zatwierdzone wyłącznie wtedy, gdy uzyskają odstępstwo przewidziane w art. 4 ust. 7 RDW¹²⁹.

Zakres, w jakim zakaz pogarszania stanu obejmuje czasowe i krótkotrwałe oddziaływanie, nie został wyraźnie skodyfikowany w ustawie o gospodarowaniu wodami. Jednak dokumenty przygotowawcze do tego przepisu, wyjaśniające treść zakazu niepogarszania, odwołują się do wyroku TSUE w sprawie C-525/20. Treść fińskiego przepisu należy zatem interpretować zgodnie z tym orzeczeniem¹³⁰. W związku z tym, jeżeli oceni się, że projekt usunięcia zapory spowoduje czasowe pogorszenie stanu wód (na przykład zmiany mętności lub struktur osadów), projekt wymaga odstępstwa. Warunki odstępstwa wynikają z art. 4 ust. 7 RDW. W przypadku modyfikacji fizycznych, takich jak usunięcie zapory, odstępstwo może być stosowane do jednolitych części wód niezależnie od ich stanu wyjściowego¹³¹, pod warunkiem że negatywne skutki zostaną zminimalizowane i nie istnieje lepsza alternatywa dla tych elementów projektu, które powodują pogorszenie¹³². W praktyce warunki i środki ograniczające oddziaływanie są ujmowane w pozwoleniu wodnym, a odstępstwo udzielane jest przez organ pozwalający w ramach procedury wydawania pozwolenia wodnego.

124 Art. 3:11 Prawa wodnego.

125 Przepis wprowadzony wraz ze zmianami prawnymi w 2024 r., które transponowały do fińskiego prawa wymogi Ramowej dyrektywy wodnej dotyczące wydawania pozwoleń na nowe projekty.

126 i.e. naruszenie Art. 20a ustawy o zarządzaniu wodami

127 i.e. naruszenie Art. 20b ustawy o zarządzaniu wodami

128 Sprawa C-525/20 Association France Nature Environnement ECLI:EU:C:2022:350, paras 22–27, 30–31, 45.

129 Trybunał uznał jednak, że ze względu na swoje cele, polegające na wywieraniu pozytywnego wpływu na zbiorniki wodne, projekty takie mogą już na samym początku spełniać warunek określony w art. 4 ust. 7 dotyczący nadrzędnego interesu publicznego i uzyskać odstępstwo, o ile spełnione są pozostałe warunki – ograniczenie szkód oraz brak lepszych alternatyw dla tych aspektów projektów, które powodują pogorszenie stanu środowiska. Zob. *ibid*, paras 42–44.

130 Projekt ustawy rządowej o zmianie ustawy o gospodarce wodnej (HE 175/2024 vp), s. 51–52.

131 Zob. w odróżnieniu od odstępstwa opartego na innych rodzajach oddziaływania, takich jak zanieczyszczenie, które ma zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy projekty powodują pogorszenie stanu z bardzo dobrego do dobrego. Art 4(7) WFD, Art. 20c.1:1 ustawa o zarządzaniu wodami.

132 Art. 20c.2:1 i 3 ustawa o zarządzaniu wodami.

3.3.2.4 Ochrona dziedzictwa kulturowego

Szczególnie starsze zapory mogą mieć wartość dziedzictwa kulturowego i być chronione albo na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, albo na podstawie wyraźnej decyzji ochronnej wydanej na podstawie ustawy o dziedzictwie kulturowym.

Na wniosek gmina może udzielić odstępstwa od ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego¹³³, pod warunkiem że odstępstwo to nie narusza celów związanych z ochroną danej konstrukcji¹³⁴.

Podobnie możliwe jest uzyskanie odstępstwa od ochrony dziedzictwa kulturowego na podstawie ustawy o dziedzictwie kulturowym¹³⁵. Może to nastąpić na przykład wtedy, gdy ochrona uniemożliwia użytkowanie obiektu lub planowane nowe wykorzystanie. Odstępstwo nie może jednak zostać udzielone, jeżeli w jego wyniku obiekt utraciłby wartość dziedzictwa kulturowego uzasadniającą jego ochronę¹³⁶.

Innymi słowy, całkowite usunięcie zapory i wyłączenie z eksploatacji chronionych konstrukcji może nie dawać się pogodzić z przesłankami udzielenia odstępstwa. Przeszkodę tę można jednak w niektórych przypadkach przewyciężyć dzięki starannemu zaprojektowaniu usunięcia zapory w sposób indywidualny dla danej sprawy, tak aby zachować wartości dziedzictwa kulturowego. W Hiitolanjoki na przykład ochrona wartości dziedzictwa kulturowego została uwzględniona przez odrestaurowanie budynku obiektu i turbiny oraz pozostawienie fragmentów zapory na brzegach rzeki¹³⁷.

133 Art. 57 prawa budowlanego

134 Art. 57.2.3 prawa budowlanego.

135 Art. 10a ustawy o dziedzictwie kulturowym

136 Art. 10a.2 ustawy o dziedzictwie kulturowym

137 Zob. decyzja w sprawie pozwolenia na pobór wody wydana przez Państwowy Regionalny Urząd ds. Pozwoleń w Południowym Savo ESAVI/1937/2020.

3.4 Przepisy utrudniające i/lub ułatwiające usuwanie barier w Finlandii – podsumowanie

✗ Fińskim ramom prawnym brakuje systemowego podejścia do renaturyzacji rzek. Prawo fińskie nie przewiduje rozwiązań systemowych, które ułatwiłyby usuwanie barier na szeroką skalę według priorytetów ekologicznych.

✓ Usuwanie barier było z powodzeniem realizowane w Finlandii w ramach obecnych ram prawnych, jeżeli opierało się na dobrowolnych działaniach dotychczasowych posiadaczy pozwoleń. Fińskie ramy prawne nie zawierają przepisów, które w istotny sposób utrudniałyby realizację takich projektów. Rozwiązanie to sprawdzało się stosunkowo dobrze przy usuwaniu i likwidacji wybranych mniejszych lub przestarzałych barier oraz pewnej liczby małych elektrowni wodnych.

✓ Rząd Finlandii wdrożył projekty ułatwiające współpracę przy usuwaniu barier, takie jak Watershed Visions (nieformalne procesy współzarządzania prowadzone w lokalnych zlewniach).

✓ Rząd Finlandii zapewnia finansowanie projektów w ramach programu NOUSU. Program ten wspiera finansowo takie działania jak usuwanie barier, modyfikowanie istniejących konstrukcji, poprawa przepływów ekologicznych i realizacja działań renaturyzacyjnych siedlisk. Program okazał się dość skuteczny, ponieważ doprowadził do usunięcia 10 małych elektrowni wodnych oraz realizacji 17 innych projektów obejmujących usunięcie lub modyfikację zapór.

✗ Fiński system prawny nie rozwiązuje właściwie problemu trwałości pozwoleń wodnych. Prawo nie przewiduje wystarczających środków, aby doprowadzić do wygaśnięcia pozwolenia bez zgody jego posiadacza. Istnieją przepisy pozwalające na usunięcie bariery, jeżeli utraciła ona swoje pierwotne znaczenie. Przepis ten nie ma jednak zastosowania do konstrukcji, które nadal są eksploatowane, nawet jeśli projekt ma dziś mniejsze znaczenie niż w chwili jego rozpoczęcia (co często dotyczy małych elektrowni wodnych, które nie są już kluczowe dla dostaw energii).

✓ Prawo fińskie przewiduje rozwiązanie umożliwiające usuwanie barier, których właściciel jest nieznany.

! Przepisy oraz wzajemne powiązania między ustawą OOŚ a ustawą wodną zasadniczo ułatwiają proces usuwania zapór. Czasowy zakaz pogarszania stanu wynikający z celów gospodarowania wodami może jednak utrudniać usuwanie zapór. Przeszkoda ta jest łagodzona przez przepisy proceduralne umożliwiające udzielenie odstępstwa w powiązaniu ze środkami łagodzącymi określonymi w pozwoleniu wodnym. Podobnie przepisy dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego mogą utrudniać usuwanie zapór.

4

Studium przypadku: Francja

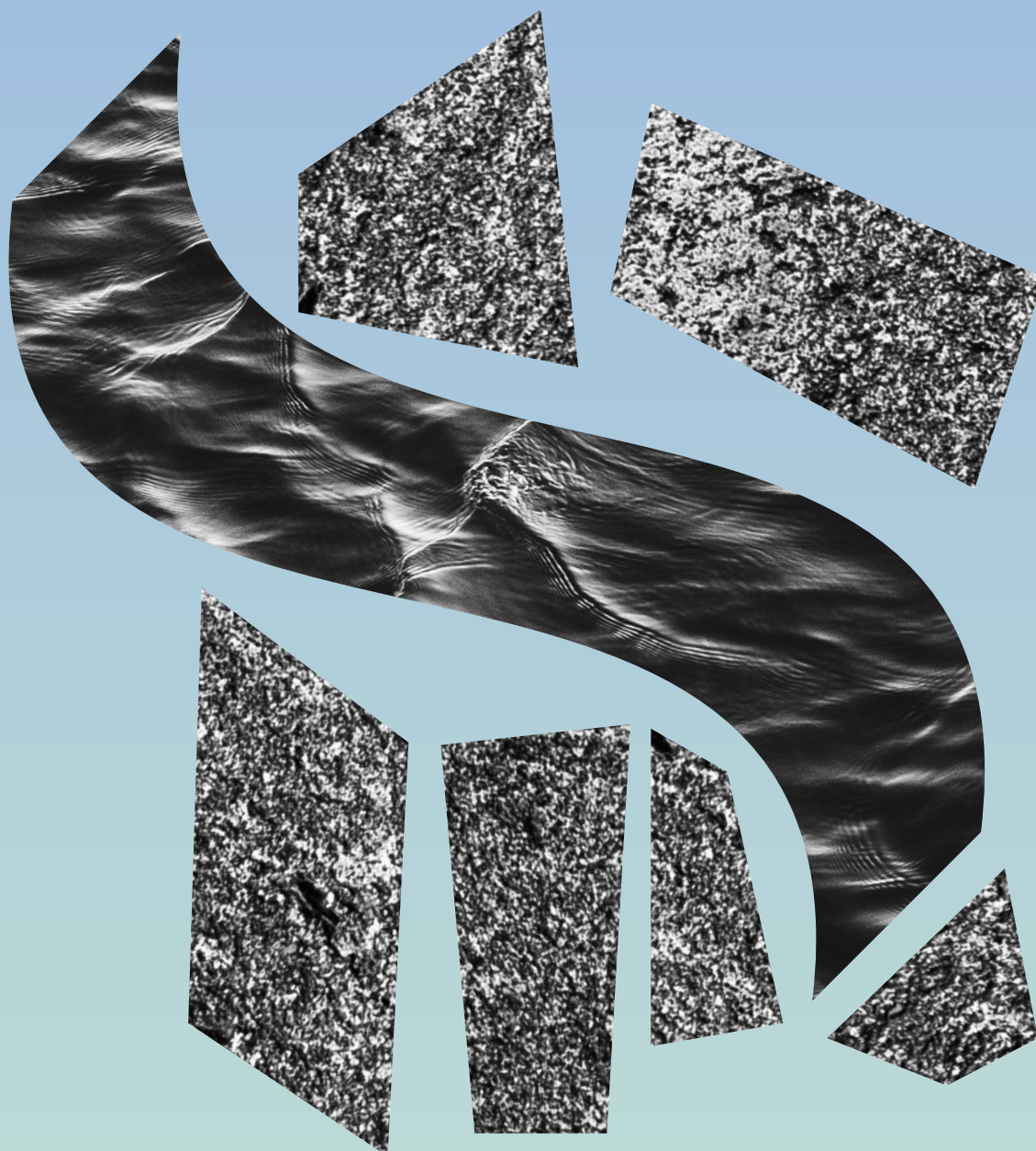


Tabela 7: Słownik terminów dotyczących zarządzania zasobami wodnymi we Francji

DREAL	Regionalna Dyrekcja ds. Środowiska, Planowania Przestrzennego i Mieszkalnictwa (fr. <i>direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement</i>), odpowiedzialna za wydawanie niezbędnych zezwoleń zgodnie z przepisami IOTA oraz egzekwowanie przepisów dotyczących gospodarki wodnej
OFB	Francuski Urząd ds. Różnorodności Biologicznej (fr. <i>Office Français de la Biodiversité</i>), odpowiedzialny za wdrażanie polityki administracyjnej i sądowej w zakresie gospodarki wodnej oraz zapewnianie ekspertyz naukowych na potrzeby podmiotów publicznych
SDAGE	Plan generalny zagospodarowania i gospodarki wodnej (plan gospodarowania wodami) (fr. <i>schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux</i>)
SAGE	plan zagospodarowania i gospodarki wodnej opracowany na poziomie dorzecza częściowego w oparciu o SDAGE (fr. <i>schéma d'aménagement et de gestion de l'eau</i>)
prefekt ds. koordynacji w dorzeczu	Odpowiada za koordynację polityki państwa w zakresie zasobów wodnych na poziomie dorzecza
IOTA	Instalacje, obiekty, prace i działania, które mogą mieć wpływ na zasoby wodne, środowisko wodne lub przepływ wody i w odniesieniu do których mają zastosowanie specjalne procedury w postaci deklaracji środowiskowej lub zezwolenia.
komitet dorzecza	Komitet złożony z różnych podmiotów publicznych i prywatnych działających w sektorze wodnym, który opracowuje plan zagospodarowania zasobów wodnych (SDAGE) dla danego dorzecza (fr. <i>comité de bassin</i>).
agencja wodna	Odpowiada za pobieranie opłat za zużycie wody oraz udzielanie wsparcia technicznego komitetom dorzeczy, a także podmiotom publicznym i prywatnym (fr. <i>agence de l'eau</i>)
CLE	Lokalna komisja ds. gospodarki wodnej na poziomie zlewni częściowej (fr. <i>commission locale de l'eau</i>)
DDT	Departamentalne dyrekcje ds. terytoriów na poziomie zlewni częściowych (fr. <i>direction départementale des territoires</i>)
PARCE	Plan działania na rzecz przywrócenia ciągłości ekologicznej
PAPARCE	Plan działania na rzecz pokojowej polityki przywracania równowagi ekologicznej

4.1 System zarządzania wodami we Francji

We Francji za kształtowanie i wdrażanie polityk wodnych na poziomie krajowym odpowiada kilka ministerstw (środowiska, rolnictwa, zdrowia i gospodarki). Ministerstwa te nie podzielają jednak jednej wspólnej wizji strategicznej. Polityka prowadzona przez Ministerstwo Środowiska koncentruje się raczej na ochronie wód i osiągnięciu dobrego stanu wód. Z kolei resorty odpowiedzialne za rolnictwo i przemysł są bardziej zainteresowane zachowaniem możliwości korzystania z wody w swoich sektorach.

Gospodarka wodna we Francji jest zorganizowana wokół siedmiu dorzeczy, które dzielą się na zlewnie cząstkowe. Każde dorzecze posiada swój dokument planistyczny – SDAGE – stanowiący wytyczne dla SAGE opracowywanych na poziomie zlewni cząstkowych.

Na poziomie dorzecza polityka państwa w zakresie zasobów wodnych jest koordynowana przez prefekta koordynującego dla dorzecza, wspieranego przez wyspecjalizowane służby techniczne:

- ~ DREAL, która wydaje niezbędne zezwolenia w ramach przepisów IOTA¹³⁸ oraz egzekwuje przepisy dotyczące gospodarki wodnej;
- ~ OFB, które wspiera egzekwowanie polityk administracyjnych i sądowych dotyczących wód oraz zapewnia ekspertyzę naukową na potrzeby podmiotów publicznych.

W każdym dorzeczu działa komitet dorzecza, złożony z różnych publicznych i prywatnych interesariuszy sektora wodnego, który opracowuje SDAGE dla danego dorzecza. SDAGE jest następnie zatwierdzany na okres sześciu lat przez prefekta koordynującego dla dorzecza.

Komitet dorzecza skupia takich interesariuszy jak:

- ~ przedstawicieli parlamentu, rad departamentalnych i regionalnych, gmin lub jednostek samorządu terytorialnego właściwych w sprawach wodnych¹³⁹,
- ~ przedstawicieli stowarzyszeń ochrony przyrody, regionalnych konserwatoriów obszarów przyrodniczych oraz stowarzyszeń rybackich i organizacji ochrony środowiska wodnego¹⁴⁰,
- ~ przedstawicieli sektorów takich jak rolnictwo, rolnictwo ekologiczne, leśnictwo, zawodowe rybołówstwo śródlądowe, akwakultura, turystyka, przemysł, dostawcy wody, producenci energii elektrycznej i producenci hydroenergii¹⁴¹.

138 Wyjaśnienie przepisów dotyczących IOTA zob. rozdział 4.3.2.

139 Art. D213-19-1 Kodeksu Ochrony Środowiska

140 Art. D213-19-2 Kodeksu Ochrony Środowiska

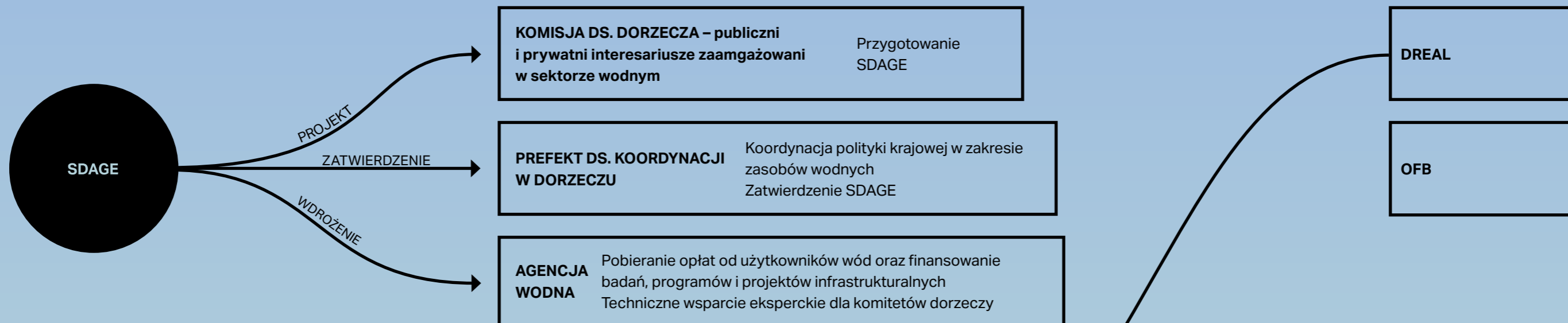
141 Art. D213-19-3 Kodeksu Ochrony Środowiska

W każdym dorzeczu działa również agencja wodna odpowiedzialna za pobieranie opłat od użytkowników wód oraz za zapewnianie wsparcia eksperckiego komitetom dorzeczy, a także podmiotom publicznym i prywatnym. Agencje wodne wykorzystują pobierane opłaty do finansowania programów badawczych, projektów infrastrukturalnych oraz inicjatyw służących ochronie zasobów wodnych i zwalczaniu zanieczyszczeń. Odpowiadają one za wdrażanie SDAGE i SAGE.

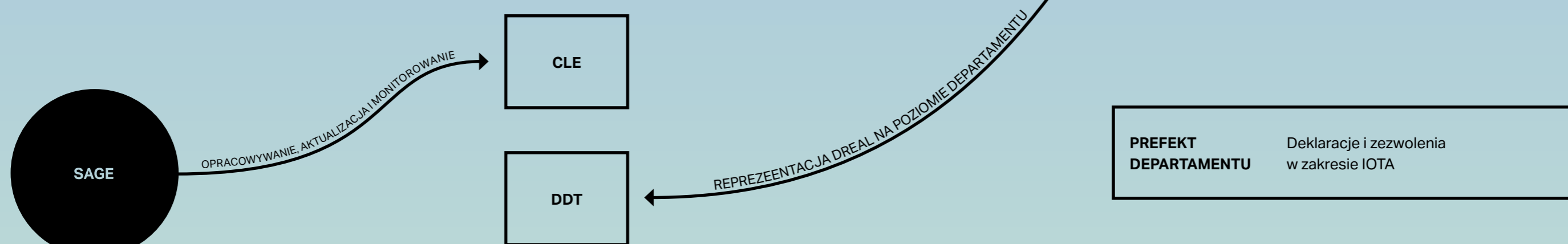
Na poziomie zlewni cząstkowych działają CLE odpowiedzialne za opracowywanie, aktualizację i monitorowanie wdrażania SAGE, a także DDT pełniące funkcję terenowych przedstawicieli DREAL. Inną ważną postacią na poziomie zlewni cząstkowej/ departamentu jest prefekt departamentu odpowiedzialny za zgłoszenia i zezwolenia dotyczące IOTA.

System zarządzania wodami we Francji

POZIOM DORZECZA ← → POZIOM REGIONALNY



POZIOM ZLEWNI CZĄSTKOWEJ ← → POZIOM DEPARTAMENTU



4.2 Usuwanie barier we Francji – stan obecny

Chociaż Francja prowadziła już prace nad usuwaniem przeszkód z cieków wodnych w latach 90., to dopiero transpozycja RDW w 2004 r.¹⁴² zapoczątkowała wdrażanie rzeczywistej polityki przywracania ciągłości ekologicznej.

Ustawa wdrażająca RDW przewidziała klasyfikację cieków wodnych do dwóch odrębnych wykazów¹⁴³:

Wykaz 1: ciek wodny przeznaczony do zachowania – ciek w bardzo dobrym stanie ekologicznym, wymagający pełnej ochrony dla ryb wędrownych i na których nie można wydawać zezwoleń ani koncesji na budowę nowych obiektów, jeżeli stanowiłyby one przeszkodę dla ciągłości ekologicznej. Odnowienia istniejących uprawnień podlegają wymogom utrzymania lub osiągnięcia dobrego stanu.

Wykaz 2: ciek wodny przeznaczony do odtworzenia – ciek, dla którego konieczne jest zapewnienie odpowiedniego transportu osadów i migracji ryb w ciągu pięciu lat od wpisania do wykazu (następnie termin został przedłużony o kolejne pięć lat). Właściciele lub operatorzy obiektów zlokalizowanych na tych ciekach muszą spełnić obowiązki związane z odtworzeniem ciągłości.

W 2009 r. Ministerstwo Ekologii¹⁴⁴ przedstawiło PARCE – plan działań zwracający uwagę na problem poprzecznych budowli uniemożliwiających Francji wypełnienie zobowiązań dotyczących dobrego stanu wód i ochrony bioróżnorodności. Plan zidentyfikował jazy i zapory na wszystkich rzekach Francji kontynentalnej, wskazując, że jedynie 10% tych obiektów miało rozpoznane wykorzystanie gospodarcze. Następstwem PARCE było utworzenie ROE – krajowego systemu referencyjnego przeszkód w przepływie. Według ROE w 2015 r. na ciekach wodnych istniało 80 000 przeszkód¹⁴⁵.

W 2010 r. rząd podpisał Konwencję na rzecz zrównoważonej hydroenergetyki z udziałem m.in. interesariuszy sektora hydroenergetycznego. Na mocy tej konwencji możliwe jest usuwanie zapór hydroenergetycznych, gdy jest to niezbędne dla przywrócenia ciągłości ekologicznej. Strony uzgodniły również usunięcie zapór Condamine¹⁴⁶, Trente Pas¹⁴⁷ i Caubous¹⁴⁸, a także usunięcie i wzorcową renaturyzację terenów zajmowanych przez zapory na rzece Sélune.

142 Następnie uchwalenie ustawy nr 226-1772 z dnia 30 grudnia 2006 r. o wodzie i środowisku wodnym

143 Ustawa nr 226-1772 z dnia 30 grudnia 2006 r. o wodzie i środowisku wodnym, która wprowadziła art. L.214-17 do Kodeksu środowiskowego

144 Nazwa ministerstwa w tamtym czasie.

145 Liczbę tę skorygowano do 110 000 przeszkód, w tym 25 000 na ciekach wodnych z listy 2, do 2025 r. Należy jednak zauważyć, że odnosi się to do „bardzo zróżnicowanego zestawu [przeszkód], w tym fundamentów mostów, przepustów, falochronów, śluz, małych tam itp.” (Odpowiedź ministra ds. transformacji ekologicznej na pytanie parlamentarne nr 6973, 15 lipca 2025 r.).

146 Okazuje się jednak, że koncesjonariusz EDF zdemontował jedynie konstrukcje ujęcia wody i rurociągu tłocznego. 26 listopada 2018 r. prefekt departamentu Alpes-de-Haute-Provence wydał zezwolenie na budowę mniejszej elektrowni wodnej przez inną firmę, która zmodernizowała dawne obiekty EDF.

147 Zapora została rozebrana w 2013 roku.

148 Zapora została rozebrana w 2020 roku.

STUDIUM PRZYPADKU | Długotrwały proces likwidacji zapory na rzece Sélune



W 2009 roku Ministerstwo Ekologii ogłosiło, że nie przedłuży koncesji na eksploatację dwóch dużych zapór (Vezins i La-Roche-Qui-Boit) położonych na rzece Sélune oraz że należy je zlikwidować.

W 2012 roku uruchomiono multidyscyplinarny program naukowy mający na celu zbadanie mechanizmów przywracania ciągłości ekologicznej w przypadku tego rodzaju przedsięwzięć. W tym samym roku organ ds. środowiska wydał opinię, w której wskazał na trudności związane z usunięciem zapór. Zwrócono uwagę na silny sprzeciw lokalnej społeczności, brak precyzji co do celów projektu (co utrudnia zrozumienie go przez społeczeństwo), a także wyzwania techniczne związane z przedsięwzięciem (renaturyzacja, gospodarka osadami, gospodarka odpadami z rozbiórki, zarządzanie hodowlą ryb itp.).

Po długim opóźnieniu projekt został ostatecznie zatwierdzony w 2017 r. Prace związane z usunięciem tam zostały zakończone w latach 2020–2023, ustępując miejsca fazie renaturyzacji, która potrwa do 2027 r.

W 2019 r. ustanowiono kolejny plan działań – PAPANCE. Określił on kryteria wspólnej krajowej metodologii priorytetyzacji cieków wodnych przeznaczonych do odtworzenia. Po PAPANCE wydano notę techniczną z 30 kwietnia 2019 r.¹⁴⁹, doprecyzowującą kryteria ustalania priorytetów dla obiektów przeznaczonych do usunięcia. Zgodnie z tą notą obiekt, który już w wystarczającym stopniu zapewnia ciągłość ekologiczną, nie będzie uznawany za priorytetowy. Obiekty przeznaczone do usunięcia powinny zostać wskazane w SDAGE na lata 2019–2021 i 2022–2027 dla każdego dorzecza oraz otrzymać priorytetowe wsparcie i ekspertyzę ze strony administracji, a także środki finansowe z agencji wodnych. Prefekt koordynujący dla dorzecza odpowiada za nadzorowanie tworzenia programu priorytetyzacji, opracowywanego przez wszystkie właściwe technicznie służby (DREAL, agencja wodna, OFB, DDT itd.) przy wsparciu władz lokalnych. Prefekt departamentu nadzoruje operacyjne wdrażanie odpowiednich rozwiązań mających zapewnić ciągłość ekologiczną.

W większości dorzeczy proces ustalania priorytetów dla obiektów, które mają zostać dostosowane do wymogów poprzez wykonanie robót (usunięcie, obniżenie), trwa kilka lat¹⁵⁰.

W latach 2012–2023 usunięto około 1 400 zidentyfikowanych obiektów na ciekach wodnych z Wykazu 2, przy wsparciu finansowym agencji wodnych. Według Ministerstwa Środowiska w większości przypadków usunięcie nie jest wybieranym rozwiązaniem technicznym, ponieważ pierwszeństwo przyznaje się modyfikacji obiektu poprzez instalację przepławki, kanału obiegowego lub obniżenie progę¹⁵¹.

149 Nota techniczna z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie realizacji planu działania na rzecz polityki pokojowej mającej na celu przywrócenie ciągłości ekologicznej cieków wodnych

150 Na przykład w dorzeczu Adour-Garonne w wyniku etapu ustalania priorytetów zaplanowano dwa etapy prac, które potrwać do 2027 roku.

151 Odpowiedź ministra ds. transformacji ekologicznej na pytanie parlamentarne nr 8562, opublikowana w Dzienniku Urzędowym z dnia 17 października 2023 r., strona 9184.

Usuwanie zapór jest finansowane głównie przez agencje wodne, ale może być również uzupełniane pomocą władz lokalnych (regionów, departamentów, gmin¹⁵²). Od 2019 r. każda z agencji wodnych ogłasza nabór projektów ukierunkowanych na przywracanie ciągłości ekologicznej cieków wodnych, pokrywając do 80% całkowitych wydatków.

W 2023 r., zgodnie z danymi ROE, we Francji przypadała średnio jedna przeszkoda utrudniająca przepływ na każde 4,16 km cieków wodnych. Jednocześnie w tym samym roku Francja stała się europejskim liderem pod względem liczby usuniętych przeszkód (156 w ciągu jednego roku)¹⁵³.

152 Zgodnie z art. L.211-7 Kodeksu Ochrony Środowiska publiczne instytucje współpracy międzygminnej (EPCI) odpowiedzialne za „zarządzanie środowiskiem wodnym i ochronę przeciwpowodziową” (GEMAPI), w tym za odbudowę ekosystemów wodnych, mogą podejmować określone działania na ciekach wodnych, takie jak usuwanie jazów, pod warunkiem że leży to w interesie publicznym.

153 Dam Removal Progress, Dam Removal Europe 2023, World Fish Migration Foundation.

4.3 Akty prawne istotne dla usuwania barier

Tabela 8: Francuskie akty prawne regulujące usuwanie barier

Kodeks Ochrony Środowiska	Code de l'environnement
Kodeks Energetyczny	Code de l'énergie

4.3.1 Podstawa prawna usuwania barier

4.3.1.1 Zasady ogólne

Spośród analizowanych państw Francja jako jedyna przyjęła systemowe podejście do usuwania barier.

[Usuwanie barier na ciekach wodnych z Wykazu 2](#)

Wraz z zaklasyfikowaniem cieku wodnego do Wykazu 2¹⁵⁴ każdy właściciel obiektu zlokalizowanego na takim cieku został oficjalnie poinformowany o obowiązkach wynikających z tej klasyfikacji. Właściciel lub operator powinien zarządzać, utrzymywać i eksploatować obiekt zgodnie z zasadami określonymi przez organ administracyjny (zasady te ustala się po konsultacji z właścicielem lub operatorem).

Jednocześnie nie można naruszyć obecnego ani potencjalnego wykorzystania obiektu, w szczególności do produkcji energii¹⁵⁵. Dlatego – poza konstrukcjami nieużywanymi – usunięcie rozważa się tylko wtedy, gdy utrzymanie obiektu jest niezgodne z zobowiązaniami Francji wynikającymi z dyrektyw europejskich¹⁵⁶. W praktyce ocenia się aktualne lub potencjalne wykorzystanie obiektu z należyтым uwzględnieniem rzeczywistej sytuacji hydrologicznej.

Jeżeli obowiązki nałożone już na operatora lub właściciela obiektu nie gwarantują osiągnięcia ustawowych celów przywrócenia ciągłości ekologicznej, organy mają obowiązek interweniować. Nacisk kładzie się jednak przede wszystkim na podejście ugodowe wypracowywane między administracją a właścicielem urządzenia wodnego.

Organy dążą do uzyskania zgody właściciela na proponowane warianty. Chociaż właściciel może wyrazić sprzeciw wobec wybranego wariantu, to jeśli odrzuca wszystkie proponowane roboty, musi zaproponować własne rozwiązanie. Wypracowany wariant nie może naruszać obecnego ani potencjalnego wykorzystania obiektu, w szczególności do produkcji energii. W konsekwencji operator obiektu nie może zostać zobowiązany do jego usunięcia, jeśli obiekt jest użytkowany lub ma potencjał do wykorzystania.

154 Cieki wodne, w przypadku których konieczne jest zapewnienie odpowiedniego transportu osadów oraz przepływu ryb migrujących; więcej informacji – zob. str. 36.

155 L.214-17 Kodeksu Ochrony Środowiska.

156 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1100/2007 z dnia 18 września 2007 r. ustanawiające środki na rzecz odbudowy zasobów węgorka europejskiego; dyrektywa ramowa w sprawie wody; dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

STUDIUM PRZYPADKU | Ocena obecnego lub potencjalnego wykorzystania



W przypadku rzeki Sélune w ekspertyzie z 2012 r. zleconym przez ministra środowiska stwierdzono, że likwidacja zapór jest niezbędna do spełnienia wymogów dotyczących jakości wody oraz zapewnienia swobodnego przemieszczania się gatunków migrujących, co doprowadziło do uruchomienia projektu. Minister stwierdził, że: *To właśnie równowaga między kwestiami energetycznymi a ochroną środowisk wodnych pozwoli Francji osiągnąć swoje cele poprzez rozwój energetyki wodnej w miejscach o największym potencjale energetycznym i najmniejszym wpływie na środowisko oraz poprzez przywrócenie ciągłości ekologicznej najważniejszych cieków wodnych*¹⁵⁷

Zapora Pont-Sal (Morbihan), rozebrana w 2017 roku, służyła do magazynowania wody przeznaczonej do zaopatrzenia w wodę pitną. Niewielka pojemność zbiornika oraz niska jakość wody w miesiącach letnich doprowadziły do podjęcia decyzji o rozbiórce obiektu, który nie spełniał już skutecznie swojej pierwotnej funkcji.

W praktyce organy stosują podejście ugodowe również w zakresie sankcji. Przekroczenie terminu dostosowania prowadzi raczej do rozważania nowych rozwiązań niż do wszczęcia postępowania sankcyjnego. Ponadto prawo stanowi, że działania administracyjne lub sądowe powinny przede wszystkim dotyczyć przypadków obiektów, w odniesieniu do których właściciel lub operator nie podjął żadnych działań dostosowawczych.

Po nałożeniu obowiązków brak ich wykonania może prowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁵⁸ i postępowania karnego.

Przykładowo operator obiektu zlokalizowanego na cieku wodnym z Wykazu 2 ma obowiązek zapewnić przepławność dla ryb i transport osadów poprzez wykonanie odpowiednich robót na obiekcie. Chociaż operator nie musi koniecznie usuwać konstrukcji, grozi mu grzywna w wysokości 75 000 EUR, jeżeli obiekt utrudnia migrację ryb wędrownych¹⁵⁹.

Usuwanie barier na wszystkich ciekach wodnych, także poza Wykazem 2

W każdym przypadku, także na ciekach niewpisanych do Wykazu 2, prefekt departamentu ma uprawnienie do podjęcia *wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia swobodnego przepływu wody* wobec właściciela obiektu¹⁶⁰. Usunięcie nie musi być wybraną opcją, jeśli okaże się niekonieczne do odtworzenia ciągłości ekologicznej. Bardziej preferowane mogą być obniżenie obiektu lub wdrożenie szczególnych środków, pod warunkiem że są skuteczne, a ich koszt czyni je rozwiązaniem racjonalnym.

Ponadto prawo stanowi, że *zezwolenia lub koncesje udzielone na budowę obiektów lub instalacji mogą zostać zmienione, bez prawa do odszkodowania od państwa wykonującego*

157 „Rozwój doliny Sélune – 10 pytań i 10 odpowiedzi”, Ministerstwo Ekologii, kwiecień 2012 r.

158 Art. 171-8 Kodeksu ochrony środowiska – egzekwowanie przepisów w drodze postępowania administracyjnego; art. 211-7-1 Kodeksu ochrony środowiska – możliwość przeprowadzenia badań i prac niezbędnych do dostosowania się do przepisów nałożonych przez organ administracji oraz obciążenia kosztami właściciela.

159 Art. L.216-7 Kodeksu Ochrony Środowiska

160 Art. L.215-7 Kodeksu Ochrony Środowiska

swoje uprawnienia policyjne, jeżeli ich eksploatacja nie pozwala na zachowanie gatunków wędrownych żyjących naprzemiennie w wodach słodkich i słonych¹⁶¹.

4.3.1.2 Zasady dotyczące szczególnych rodzajów zapór

Oprócz ogólnych zasad opisanych powyżej istnieją także szczególne regulacje dotyczące usuwania określonych rodzajów konstrukcji. Zasady te różnią się w zależności od celu obiektu i jego mocy.

4.3.1.2.1 Obiekty niewykorzystywane do produkcji energii hydroelektrycznej

Pierwszą kategorią są przeszkody wynikające z działalności stawów rybnych. Są one uznawane za instalacje klasyfikowane ze względu na ochronę środowiska¹⁶² i podlegają szczególnym zasadom. Przywrócenie stanu właściwego po zakończeniu okresu eksploatacji powinno obejmować usunięcie wszystkich przeszkód z cieku wodnego, chyba że w czasie eksploatacji zastosowano inne środki zapewniające ciągłość ekologiczną. Operator odpowiada za przeprowadzenie wszystkich prac odtworzeniowych pod nadzorem prefekta departamentu.

Prace przy jazach i/lub progach utrudniających przepływ (które bywają pozostałościami dawnych młynów wodnych) mogą być prowadzone z inicjatywy jednostki samorządu terytorialnego lub publicznego związku współpracy międzygminnej właściwego dla danego cieku¹⁶³. Na przykład w Saint-Laurent-sur-Sèvre (Wandea) prace mające na celu usunięcie kamiennego jazu na cieku wodnym zostały przeprowadzone przez publiczny związek współpracy międzygminnej. Finansowanie zapewniły ten związek, właściwa agencja wodna oraz region.

Jeżeli obiekt stanowi zbiornik wodny wykorzystywany do zaopatrzenia w wodę pitną, inicjatywę jego usunięcia może podjąć właściwa jednostka samorządu¹⁶⁴. Przykładowo zaporę i stację uzdatniania wody pitnej w Pont-Sal (Morbihan) zostały rozebrane w 2017 r. pod nadzorem związku mieszanego odpowiedzialnego za wodę pitną. Prace sfinansowały ten związek, agencja wodna Loire-Bretagne oraz departament Morbihan.

Najbardziej rygorystyczne zasady dotyczą młynów wodnych. Usuwanie takich obiektów zazwyczaj spotyka się z silnym lokalnym sprzeciwem ze względu na postrzeganą wartość kulturową młynów. Zgodnie z prawem ich usunięcie może wynikać wyłącznie z decyzji właściciela. Utrzymywanie tych obiektów, zarządzanie nimi oraz wyposażanie ich w urządzenia retencyjne stanowią jedyne środki przewidziane dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem migracji ryb wędrownych i odpowiedniego transportu osadów. Wszelkie inne środki, w szczególności dotyczące niszczenia takich obiektów, są wyłączone¹⁶⁵. W rezultacie *władze prefekturalne nie mogą już*

161 Art. L.215-10 Kodeksu Ochrony Środowiska

162 Zgodnie z art. L511-1 obiekty zaklasyfikowane pod kątem ochrony środowiska to obiekty, które mogą stwarzać zagrożenie lub powodować uciążliwości dla otoczenia, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, rolnictwa, ochrony przyrody, środowiska i krajobrazu, racjonalnego wykorzystania gruntów naturalnych, rolniczych lub leśnych, racjonalnego wykorzystania energii, a także dla zachowania zabytków i miejsc historycznych oraz elementów dziedzictwa archeologicznego.

163 Zgodnie z art. L5111-1 i art. L211-7 Kodeksu Ochrony Środowiska władze lokalne mogą łączyć siły w wykonywaniu swoich uprawnień poprzez tworzenie organów współpracy publicznej. Mogą one podejmować się opracowywania, realizacji i eksploatacji wszelkich robót, działań, obiektów lub instalacji o znaczeniu ogólnym lub o charakterze nadzwyczajnym w ramach planu zagospodarowania i gospodarki wodnej.

164 lub, w stosownych przypadkach, stowarzyszenie mieszane utworzone w celu produkcji, transportu i/lub magazynowania wody: art. L.2224-7-1 i L.2224-7-9 Kodeksu samorządowego

165 Art. 49 ustawy nr 2021-1104 z dnia 22 sierpnia 2021 r. o przeciwdziałaniu zmianom klimatu i wzmacnianiu odporności na ich skutki

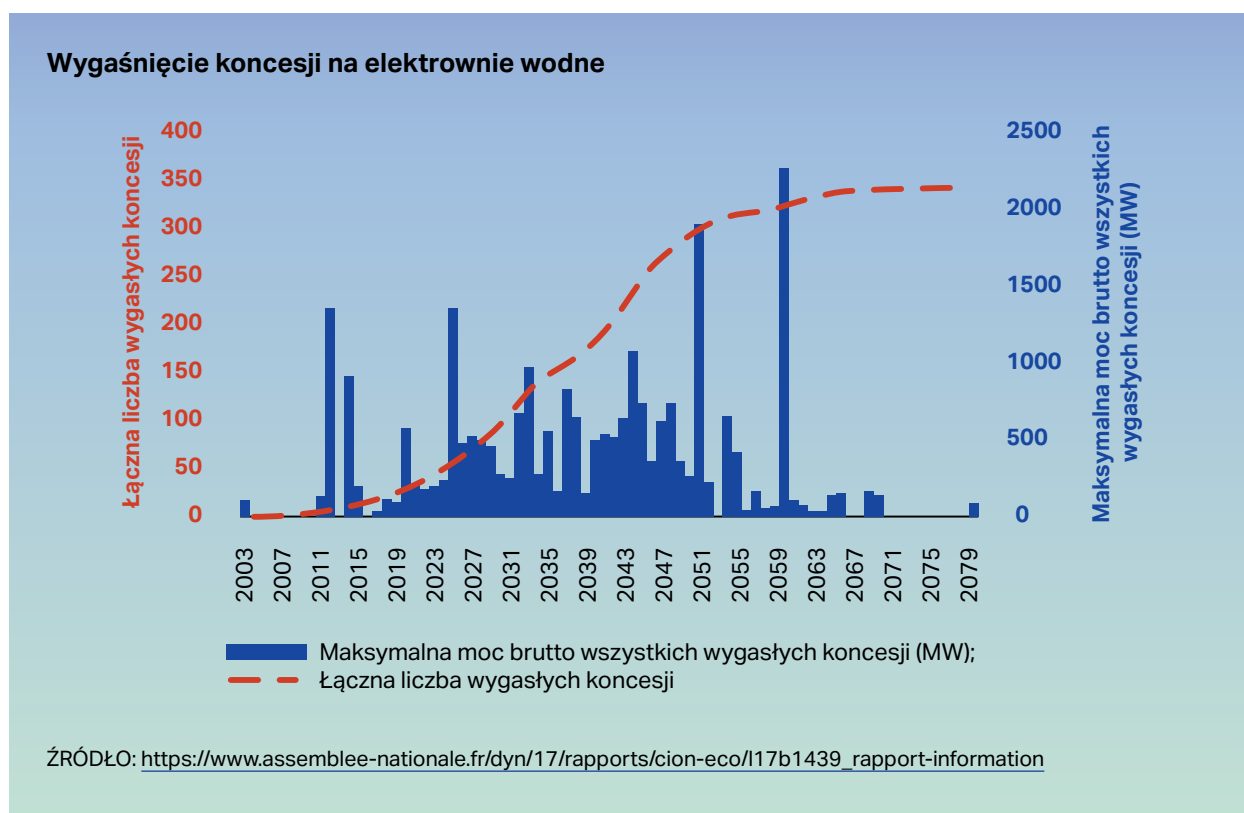
nakazywać usuwania młynów wodnych położonych na priorytetowych ciekach wodnych jako środka przywracania ciągłości ekologicznej. Jednak usunięcie tych obiektów nadal pozostaje możliwe z innych przyczyn, w szczególności zdrowotnych lub związanych z bezpieczeństwem hydraulicznym¹⁶⁶.

Conseil d'État uznał niezgodność tego przepisu ustawowego z Ramową Dyrektywą Wodną, ponieważ całkowicie zwalniał on właścicieli młynów z obowiązku zapewnienia zgodności z celem odtwarzania ciągłości ekologicznej¹⁶⁷.

Stowarzyszenia właścicieli młynów oskarżają państwo o subsydiowanie niszczenia dziedzictwa kulturowego poprzez pomoc przyznawaną przez agencje wodne na odtwarzanie ciągłości ekologicznej. Wniosły one skargi na niektóre decyzje agencji wodnych zatwierdzające cele związane z odtwarzaniem środowiska wodnego. Skargi te zostały oddalone przez Conseil d'État z uzasadnieniem, że program dotacyjny nie zmienia obowiązków ciążących na właścicielach obiektów¹⁶⁸.

4.3.1.2.2 Bariery wykorzystywane do celów hydroenergetycznych

Inny zestaw zasad dotyczy zapór hydroenergetycznych. Takie zapory mogą zostać usunięte wyłącznie wtedy, gdy zezwolenie lub koncesja, na podstawie których są eksploatowane, podlega odnowieniu. W takim przypadku organy mogą zdecydować o nieprzedłużeniu tego uprawnienia. Nie istnieje przepis prawny, który pozwalałby cofnąć taką koncesję lub w inny sposób pozbawić ją skuteczności. Koncesje są jednak udzielane na długi okres. Wykres poniżej przedstawia harmonogram wygaśnięcia koncesji.



166 Odpowiedź ministra ds. transformacji ekologicznej na pytanie parlamentarne nr 8562, opublikowana w Dzienniku Urzędowym z dnia 17 października 2023 r., strona 9184

167 Conseil d'État (Rada Stanu (Najwyższy Sąd Administracyjny), 28 lipca 2022 r., nr 443911.

168 Conseil d'État, 25 marzec 2025, nr 487831 : Administracyjny Sąd Apelacyjny w Wersalu, 18 listopada 2024 r., nr 23VE01914.

Harmonogram wygaśnięcia koncesji pokazuje, że ostatnia obecnie obowiązująca koncesja wygaśnie w 2080 r.¹⁶⁹.

STUDIUM PRZYPADKU | Rozbiórka dopiero po zakończeniu cyklu eksploatacyjnego

Zapory na rzece Sélune można było rozebrać dopiero po wygaśnięciu koncesji. Kwestia ewentualnej rozbiórki tych obiektów pojawiła się bowiem właśnie w trakcie procesu przedłużania koncesji. To samo dotyczy rozbiórki zapory Ferrières (Tarn) w 2023 r., która miała miejsce dwadzieścia lat po wygaśnięciu koncesji, oraz zapory Maisons-Rouges (Indre-et-Loire), gdzie prace rozbiórkowe nastąpiły po odmowie przedłużenia koncesji przyznanej EDF.



Usunięcie zapory hydroelektrycznej jest traktowane jednocześnie jako odrębne przedsięwzięcie budowlane wymagające określonych pozwoleń oraz jako projekt przywrócenia stanu właściwego realizowany po zakończeniu okresu eksploatacji. Reżimy prawne dotyczące eksploatacji zapór różnią się w zależności od ich mocy, co wpływa następnie na warunki ich usunięcia. Przepisy dzielą się na:

- ~ Kodeks środowiska, który określa standardy służące ochronie zasobów, środowiska przyrodniczego, jakości wody i bioróżnorodności;
- ~ Kodeks energii, który określa przepisy mające zastosowanie do wykorzystania energii wodnej, w szczególności zasady dotyczące systemów zezwoleń i koncesji.

Kategoria A: instalacje wodne o mocy nieprzekraczającej 4,5 MW

Instalacje wodne o mocy nieprzekraczającej 4,5 MW podlegają reżimowi zezwoleniowemu¹⁷⁰. Należą do właściwości prefekta departamentu, który odpowiada za wydawanie zezwoleń eksploatacyjnych i nadzorowanie warunków funkcjonowania. Obecnie działa około 2 300 takich obiektów¹⁷¹.

Do usuwania takich zapór stosuje się wyłącznie przepisy Kodeksu środowiska. Operator zapory musi zatem spełnić obowiązki przywrócenia stanu właściwego przewidziane dla tej kategorii IOTA. Ma obowiązek przywrócić miejsce do stanu, w którym chronione interesy (takie jak na przykład ochrona przyrody, spokój otoczenia lub bezpieczeństwo publiczne) nie będą narażone na negatywne oddziaływania. Organ administracyjny może w każdej chwili nałożyć wymagania dotyczące przywrócenia miejsca do właściwego stanu¹⁷².

Kategoria B: instalacje wodne o mocy przekraczającej 4,5 MW

Instalacje wodne o mocy przekraczającej 4,5 MW podlegają reżimowi koncesyjnemu¹⁷³. Oznacza to, że obiekty należą do państwa i są eksploatowane przez koncesjonariusza. Obiekty objęte koncesją są zatem urządzeniami publicznymi służącymi

169 Raport przedłożony przez Senacką Komisję ds. Gospodarki w sprawie zarządzania i eksploatacji elektrowni wodnych, 17 maja 2025 r., dostępny pod adresem: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-eco/117b1439_rapport-information, strona 23.

170 Art.L531-1 Kodeksu Energetycznego. Więcej na temat IOTA Zob. rozdział 4.3.2

171 Sprawozdanie przedłożone przez Senacką Komisję ds. Gospodarki w sprawie zarządzania i eksploatacji elektrowni wodnych, 17 maja 2025 r., strona 14.

172 Art. L.181-23 Kodeksu Ochrony Środowiska.

173 Art.L511-5 Kodeksu Energetycznego

realizacji publicznej usługi energetycznej. Są budowane i eksploatowane w imieniu państwa przez koncesjonariusza¹⁷⁴. Po zakończeniu okresu koncesji składniki majątkowe niezbędne do realizacji usługi publicznej wracają do państwa. Inne składniki majątkowe mogą pozostać własnością koncesjonariusza zgodnie ze specyfikacją koncesji¹⁷⁵.

Koncesję przyznaje prefekt departamentu (dla instalacji o mocy między 4,5 MW a 100 MW) albo minister właściwy do spraw energii (dla instalacji o mocy przekraczającej 100 MW)¹⁷⁶.

Chociaż we Francji jedynie około 340 obiektów działa w systemie koncesyjnym, odpowiadają one za 90% zainstalowanej mocy hydroelektrycznej.

Usuwanie zapór objętych reżimem koncesyjnym nie jest we francuskim prawie uregulowane w sposób szczególny. Zastosowanie mają przepisy zależne od dokładnego brzmienia obowiązków koncesjonariusza określonych w specyfikacji koncesji. Istnieją jednak luki regulacyjne dotyczące technicznych i finansowych zasad zarządzania końcem życia urządzeń hydroelektrycznych objętych koncesją.

STUDIUM PRZYPADKU – Luka prawna dotycząca rozbiórki obiektów po wygaśnięciu koncesji



Rozbiórka zapór na rzece Sélune ujawniła lukę prawną w zakresie zarządzania końcowym etapem eksploatacji elektrowni wodnych działających w ramach systemu koncesyjnego. Zgodnie ze standardowymi warunkami koncesji po wygaśnięciu koncesji aktywa powracają do państwa, które staje się wówczas odpowiedzialne (również finansowo) za kierowanie wszelkimi pracami rozbiórkowymi. W konkretnym przypadku zapór na rzece Sélune państwo pełniło rolę kierownika projektu, powierzając jednocześnie EDF (koncesjonariuszowi) mandat zarządczy w celu zapewnienia bezpieczeństwa konstrukcji do momentu jej opróżnienia.

Problemy te doprowadziły do zmian w regulacjach dotyczących zasad obowiązujących po zakończeniu koncesji. Wydano dwa akty: dekret¹⁷⁷ zatwierdzający nowe specyfikacje stosowane do koncesji hydroenergetycznych oraz rozporządzenie¹⁷⁸ określające procedury przygotowania dokumentacji związanej z zakończeniem koncesji.

W ciągu pięciu lat poprzedzających wygaśnięcie koncesji koncesjonariusz ma obowiązek wykonać wszelkie roboty, które prefekt uzna za konieczne w celu przygotowania obiektu do przyszłego wykorzystania zgodnie z planami państwa. Prace te są finansowane przez państwo¹⁷⁹.

Na osiemnaście miesięcy przed wygaśnięciem koncesji koncesjonariusz przekazuje organowi koncesyjnemu projekt protokołu opisującego środki planowane w celu

174 Sprawozdanie przedłożone przez Senacką Komisję ds. Gospodarki w sprawie zarządzania i eksploatacji elektrowni wodnych, 17 maja 2025 r.

175 Art.L.3132-4 Prawa Zamówień Publicznych

176 Art. R.521-1 Kodeksu Energetycznego.

177 Dekret nr 2016-530 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie koncesji na elektrownie wodne oraz zatwierdzający wzór specyfikacji mających zastosowanie do takich koncesji.

178 Rozporządzenie z dnia 27 listopada 2015 r. określające procedury sporządzania i składania dokumentacji dotyczącej wygaśnięcia koncesji na eksploatację elektrowni wodnej.

179 Art. R.521-55 Kodeksu Energetycznego.

zapewnienia sprawnego zakończenia eksploatacji oraz zwrotu składników majątkowych i urządzeń objętych koncesją (w tym części publicznej domeny rzecznej)¹⁸⁰.

Żaden z tych nowo wprowadzonych przepisów nie odnosi się jednak wprost do procedur odtwarzania środowiska przyrodniczego. Odwołują się one do robót dotyczących *składników majątkowych i przynależności koncesji*, które mogą obejmować *części publicznej domeny rzecznej*,¹⁸¹ robót *niezbędnych do przygotowania i zagospodarowania przyszłych działań* lub zapewnienia sprawnego zakończenia eksploatacji.

4.3.2 Procedury poprzedzające usunięcie bariery

Poprzedni rozdział wyjaśniał podstawę prawną usuwania bariery. Ten rozdział koncentruje się na pozwoleniach i zgodach, które należy uzyskać po ustaleniu podstawy prawnej.

Projekty, które mogą oddziaływać na wody, należą do kategorii IOTA, czyli instalacji, obiektów, robót i działań mogących oddziaływać na zasoby wodne, środowisko wodne lub przepływ wód. Wszystkie rodzaje IOTA są wymienione w załączniku do Kodeksu środowiska (tzw. klasyfikacji wodnej)¹⁸². Klasyfikacja wodna określa, jakie projekty i według jakich kryteriów podlegają jednemu z dwóch reżimów proceduralnych: zgłoszenia albo zezwolenia. Reżim zgłoszenia jest prostszy i przeznaczony dla mniejszych projektów, natomiast reżim zezwolenia obejmuje bardziej szczegółową analizę oraz stosowanie bardziej złożonych zasad.

Projekty są kwalifikowane do różnych działów klasyfikacji wodnej według ich charakteru oraz wpływu planowanych robót. Niekiedy przyporządkowanie projektu do reżimu zgłoszenia albo zezwolenia zależy od progów osiąganych przez dane przedsięwzięcie. Jeżeli kryteria reżimu zezwolenia są spełnione przynajmniej w jednym dziale, projekt podlega temu surowszemu reżimowi. Jeśli dane przedsięwzięcie nie mieści się w żadnym z działów, może być realizowane bez procedury środowiskowej.

4.3.2.1 Reżim zezwolenia

Reżim zezwolenia ma zastosowanie do zapór sklasyfikowanych. Kodeks środowiska wprowadza trzy klasy zapór (A, B, C) według ich wysokości i objętości zatrzymywanej wody¹⁸³. Aby obiekt podlegał klasyfikacji, zapora musi mieć co najmniej 2 metry wysokości, przekraczać 0,05 mln m³ objętości zatrzymywanej wody, a w odległości do 400 m poniżej zapory musi znajdować się co najmniej jedno gospodarstwo domowe. Ponadto usunięcie zapory może podlegać innym działom klasyfikacji wodnej przewidującym reżim zezwolenia.

Sklasyfikowane zapory będą również podlegać ocenie oddziaływania na środowisko, jeżeli projekt mieści się w jednej z kategorii przedsięwzięć wymienionych w załączniku do art. R.122-2 Kodeksu środowiska. Projekty wymienione w załączniku mogą

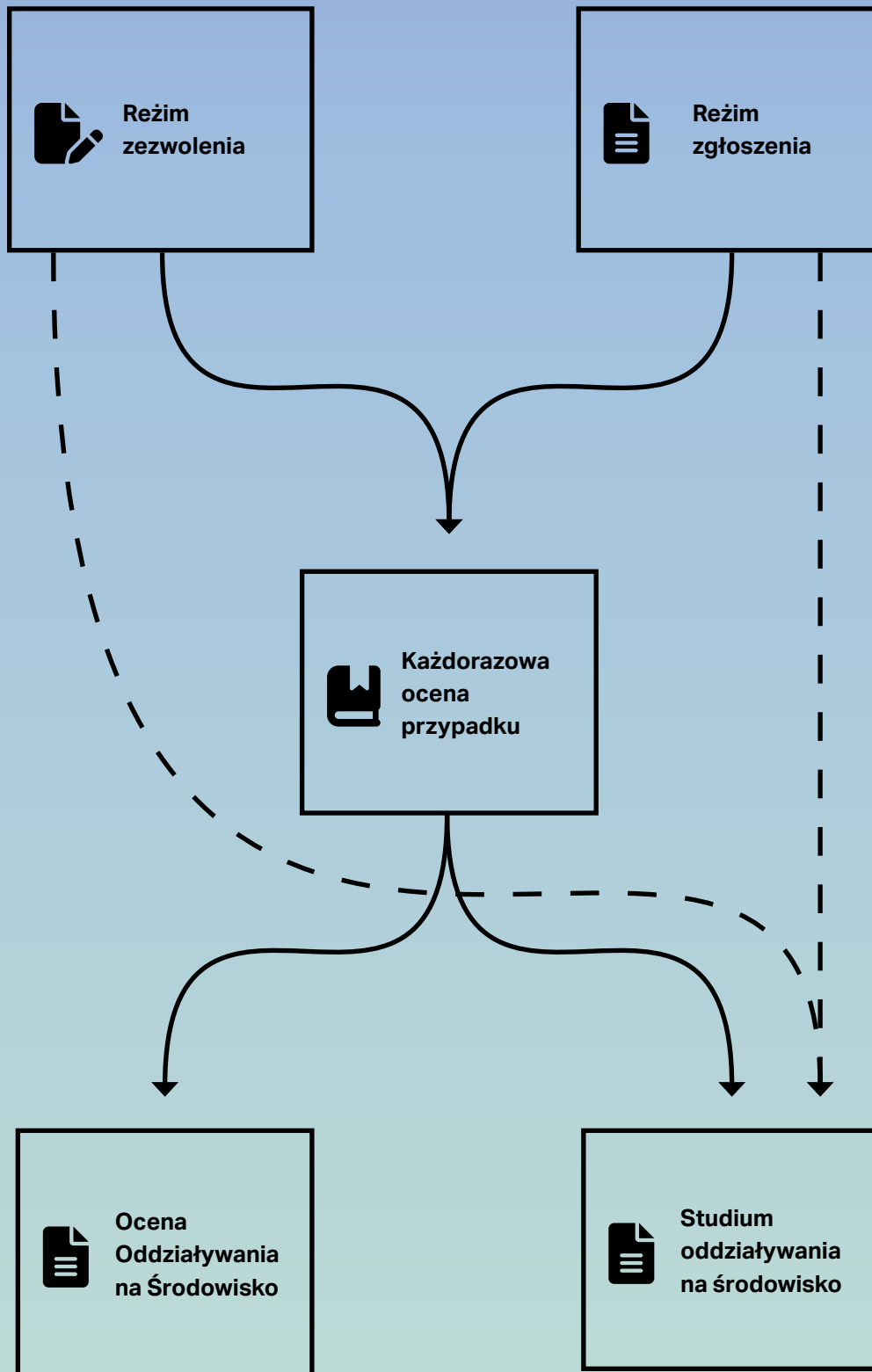
180 Art. R.521-56 Kodeksu Energetycznego.

181 Dekret nr 2016-530, załącznik, art. 11.

182 Załącznik do art. R.214-1 Kodeksu Ochrony Środowiska

183 Art. R.214-112 Kodeksu Ochrony Środowiska

Kroki proceduralne do usunięcia bariery



podlegać ocenie środowiskowej albo automatycznie, albo po przeprowadzeniu oceny w trybie indywidualnym przez właściwy organ administracyjny. Zakres automatycznej oceny środowiskowej zawężał się jednak na przestrzeni lat. Obecnie jest ona zastrzeżona wyłącznie dla dużych przedsięwzięć, których negatywne skutki są już potwierdzone. W konsekwencji projekty usuwania zapór objęte reżimem zezwolenia nie będą podlegać automatycznej ocenie środowiskowej. Będą one albo:

- ~ objęte oceną środowiskową po przeprowadzeniu analizy indywidualnej¹⁸⁴ – wymaga to złożenia dokumentacji zawierającej kompleksową ocenę oddziaływania, po której następuje procedura konsultacji publicznych prowadzona pod nadzorem komisarza prowadzącego postępowanie¹⁸⁵,
- ~ wymagać dołączenia studium oddziaływania na środowisko do wniosku o zezwolenie – studium oddziaływania jest dokumentem mniej wymagającym¹⁸⁶, po którym również następują konsultacje publiczne prowadzone pod nadzorem komisarza prowadzącego postępowanie¹⁸⁷.

4.3.2.2 Reżim zgłoszenia

Procedury w ramach reżimu zgłoszenia są uproszczone. Reżim ten ma zastosowanie do robót, których wyłącznym celem jest przywrócenie naturalnych funkcji środowiska wodnego, jeżeli:

- ~ są zlokalizowane w korycie ciekłu, z wyjątkiem zapór sklasyfikowanych;
- ~ są wykonywane wzdłuż cieków wodnych, chyba że stanowią część systemu ochrony przeciwpowodziowej;
- ~ oddziałują na przepływ wód lub środowisko wodne, chyba że stanowią część urządzeń hydrotechnicznych służących ograniczaniu narażenia na ryzyko powodzi i zalewu morskiego.

Wnioskodawca musi złożyć prefektowi departamentu dokumentację zawierającą w szczególności:

- ~ studium wpływu projektu na wody,
- ~ dowód zgodności projektu z SDAGE,
- ~ planowane środki zapobiegania, ograniczania lub kompensacji negatywnych oddziaływań,
- ~ środki monitoringu i oceny planowane w trakcie robót,
- ~ a w razie potrzeby – ocenę wpływu projektu na jeden lub więcej obszarów Natura 2000.

Jeżeli dokumentacja zgłoszeniowa jest kompletna, prefekt departamentu w ciągu piętnastu dni przesyła wnioskodawcy potwierdzenie zgłoszenia, wskazując:

184 Załącznik do art. R.122-2 Kodeksu Ochrony Środowiska, pkt 10 i 25.

185 Art. L.122-1, R.122-5, L.181-10 et L.181-10-1 Kodeksu Ochrony Środowiska

186 Ocena oddziaływania koncentruje się na bezpośrednich i pośrednich skutkach projektu, uwzględniając wrażliwość środowiska oraz przewidziane środki mające na celu zapobieganie tym skutkom, ich ograniczanie lub kompensowanie. Ocena oddziaływania ma charakter bardziej kompleksowy i obejmuje dogłębną analizę stanu wyjściowego, jego ewolucji w przypadku realizacji projektu oraz czynników, na które projekt może wywrzeć wpływ; ponadto zawiera ona szczegółowy opis różnych aspektów, które kierownik projektu musi uwzględnić w ramach swojej oceny

187 Art. R.181-14 Kodeksu Ochrony Środowiska.

- ~ że nie zamierza sprzeciwić się projektowi – w takim przypadku prace mogą rozpocząć się natychmiast,
- ~ albo datę, od której prace mogą się rozpocząć, pod warunkiem że prefekt nie wniesie sprzeciwu.

Prefekt ma uprawnienie do skierowania projektu do analizy indywidualnej w celu ustalenia, czy konieczne jest przeprowadzenie oceny środowiskowej, nawet jeśli projekt znajduje się poniżej progów określonych w klasyfikacji oceny środowiskowej. Jeżeli analiza indywidualna wykáže, że ocena środowiskowa jest konieczna, kierownik projektu musi przejść tę procedurę.

4.3.2.3 Dodatkowe pozwolenia

Oprócz opisanych powyżej pozwoleń środowiskowych, w zależności od zakresu robót, mogą być wymagane również:

- ~ pozwolenie na rozbiórkę wydawane przez burmistrza lub prefekta¹⁸⁸;
- ~ odstępstwo od zakazu niszczenia gatunków chronionych, które w przypadku stosowania reżimu zezwolenia jest objęte zezwoleniem środowiskowym, a we wszystkich przypadkach wydawane przez prefekta departamentu¹⁸⁹;

procedura zapewnienia zgodności dokumentów planowania przestrzennego, jeśli jest to konieczne i gdy projekt leży w interesie publicznym (jak miało to miejsce przy demontażu zapór na Sélune).

188 Art. L.422-1 i L.422-2 Kodeksu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto mogą być wymagane inne pozwolenia na budowę w zależności od działań podejmowanych w odniesieniu do wydobytych lub przemieszczonych osadów. Zob. art. R.421-19 Kodeksu zagospodarowania przestrzennego oraz art. R.421-23 Kodeksu zagospodarowania przestrzennego.

189 Art. L.181-2 Kodeksu Ochrony Środowiska.

4.4 Przepisy utrudniające i/ lub ułatwiające usuwanie barier – podsumowanie

✓ Wraz z wdrożeniem Ramowej Dyrektywy Wodnej Francja wprowadziła systemowe podejście do usuwania barier. Istnieje wykaz cieków wodnych wymagających odtworzenia oraz wykaz obiektów utrudniających przepływ, a także kryteria ich priorytetyzacji. Obowiązuje system prawny umożliwiający skoordynowane usuwanie barier i udrażnianie cieków. Stanowi on podstawę współpracy między administracją, właścicielami i/lub operatorami barier oraz innymi interesariuszami. Wszystkie właściwe organy są zaangażowane w realizację usuwania barier.

✓ Istnieje system finansowania usuwania barier. Projekty te są finansowane głównie przez agencje wodne z opłat uiszczanych przez użytkowników wód. Od 2019 r. każda z agencji wodnych uruchamia nabór projektów ukierunkowanych na przywracanie ciągłości ekologicznej cieków wodnych, pokrywając do 80% całkowitych kosztów. Finansowanie usuwania barier jest również uzupełniane pomocą władz lokalnych (regionów, departamentów, gmin).

✓ Chociaż istnieje ograniczenie polegające na tym, że zapora może zostać usunięta tylko wtedy, gdy nie narusza to jej obecnego lub potencjalnego wykorzystania, a pierwszeństwo mają inne środki, wymogi te są oceniane w sposób adekwatny i nie utrudniają wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej. Obecne lub potencjalne wykorzystanie ocenia się z uwzględnieniem rzeczywistych poziomów wody i prognoz. Ograniczenie to nie uniemożliwiło usunięcia niektórych dużych zapór we Francji.

✗ Prawo francuskie nie przewiduje środków prawnych umożliwiających przymusowe usunięcie bariery wykorzystywanej do celów hydroenergetycznych przed upływem okresu, na jaki udzielono koncesji lub zezwolenia. Obecnie istnieją nawet koncesje obowiązujące do 2080 r.

! Istnieją niepewności regulacyjne dotyczące technicznych i finansowych zasad zarządzania końcem życia urządzeń hydroelektrycznych objętych koncesją. Chociaż wprowadzono pewne regulacje w tym zakresie, procedury odtwarzania środowiska przyrodniczego nadal nie są szczegółowo uregulowane. Choć nie uniemożliwiło to w przeszłości usuwania obiektów objętych koncesją, z pewnością nie ułatwi tego w przyszłości.

✓ Procedura usunięcia konkretnej bariery jest w prawie francuskim uregulowana w sposób odpowiedni. Zapewnia, że standardy środowiskowe nie są pomijane, a jednocześnie nie jest nadmiernie uciążliwa ani długotrwała.

✘ Właściciele młynów wodnych są zwolnieni z obowiązku zapewnienia odtworzenia ciągłości ekologicznej cieków wodnych. Demontaż młynów i ich urządzeń wodnych spotyka się z silnym lokalnym sprzeciwem. Zwolnienie to zostało uznane za niezgodne z Ramową Dyrektywą Wodną.

! Istnieje lokalny sprzeciw wobec usuwania starych młynów, a także zapór. Sprzeciw ten czasem kończy się działaniami prawnymi podejmowanymi przez odpowiednie stowarzyszenia lub społeczności. Odwołania te nie doprowadziły do opóźnienia robót (z uwagi na niepowodzenie postępowania pilnego, które mogłoby skutkować wstrzymaniem prac). Ostatecznie zostały one także oddalone. Argumenty przytaczane na poparcie odwołań, niekiedy powielane podczas pytań parlamentarnych, pokazują brak zrozumienia danych naukowych dotyczących skutków usuwania obiektów z cieków wodnych, a także silne uprzedzenia, które utrudniają społeczną akceptację tych prac.

5

Wnioski i rekomendacje

Studia przypadków z trzech analizowanych systemów prawnych pozwalają sformułować ogólne rekomendacje dla państw członkowskich dotyczące tego, jak powinny przygotować swoje ramy prawne, aby skutecznie i terminowo wdrażać rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych.

5.1 Rozwiązania systemowe

Pierwszą rekomendacją płynącą z badania jest to, że podejście do usuwania barier powinno mieć charakter systemowy.

5.1.1 Polityka państwa w zakresie usuwania barier

Podejście systemowe zaczyna się od silnej polityki, która uznaje potrzebę przywracania ciągłości rzek i traktuje usuwanie barier jako skuteczne oraz opłacalne rozwiązanie. Polityka ta musi opierać się na najnowszej wiedzy naukowej i aktualnych danych. Powinna obalać stereotypy i założenia dotyczące znaczenia barier dla ochrony przeciwpowodziowej oraz promować renaturyzację rzek jako środek adaptacji do ekstremalnych zjawisk pogodowych (zarówno powodzi, jak i suszy) związanych ze zmianą klimatu.

przykład
ze studium
przypadku

Porównanie studiów przypadków Finlandii i Polski pokazuje, że podejście administracji oraz zaangażowanie interesariuszy mają kluczowe znaczenie dla odtwarzania ciągłości ekologicznej. Finlandia, mimo braku systemowego podejścia do usuwania barier, osiąga sukcesy w tej dziedzinie głównie dzięki programom dobrowolnym. Usuwanie barier jest inicjowane i koordynowane przez właściwe organy ochrony środowiska oraz wspierane na poziomie ministerialnym przez inicjatywy takie jak Watershed Visions czy program NOUSU. Z kolei w Polsce, oprócz braku regulacji systemowych, nie istnieją także nieformalne inicjatywy, polityki ani programy, które ułatwiałyby usuwanie barier. W konsekwencji nie ma dobrowolnych lokalnych projektów, które mogłyby wypełniać lukę regulacyjną.

przykład
ze studium
przypadku

Francuski system prawny jest dobrym przykładem tego, jak polityka ogólnokrajowa wdrażana na różnych poziomach administracji może stanowić fundament renaturyzacji rzek. Plan działania PARCE z 2009 r., który uwidocznił problem poprzecznych budowli, stworzył podstawę dla kolejnych programów i regulacji. Po nim utworzono ROE – krajowy system referencyjny przeszkód w przepływie, a następnie PPARCE, który określił kryteria wspólnej krajowej metodologii priorytetyzacji cieków wodnych przeznaczonych do odtworzenia, oraz notę techniczną z 2019 r. doprecyzowującą kryteria priorytetyzacji obiektów przeznaczonych do usunięcia. W rezultacie tych ogólnokrajowych polityk w latach 2012–2023 usunięto około 1 400 zidentyfikowanych obiektów przy wykorzystaniu finansowania publicznego.

przykład
ze studium
przypadku

Dobrym przykładem tego, jak polityka dotycząca swobodnie płynących rzek może zostać skutecznie osadzona w prawie, jest art. L.214-17 francuskiego Kodeksu środowiska. Wprowadził on podział cieków wodnych na takie, które należy zachować (Wykaz 1), oraz takie, które należy odtworzyć (Wykaz 2). Umieszczenie konkretnego cieku w jednym z wykazów stanowi podstawę dla dalszych, bardziej szczegółowych działań, takich jak na przykład usuwanie przestarzałych barier.

5.1.2 Rejestr barier

Właściwe organy powinny stworzyć i prowadzić rejestr barier na ciekach wodnych. Wykaz ten powinien opierać się nie tylko na wydanych pozwoleniach i informacjach od właścicieli obiektów, ale również na badaniach terenowych. Rejestr może także wykorzystywać dane z projektów obywatelskich, takich jak aplikacja raportująca AMBER. Powinien on zawierać informacje takie jak właściciel obiektu (jeżeli jest znany), jego lokalizacja oraz obowiązujące pozwolenia.

przykład
ze studium
przypadku

Przykład Francji wyraźnie pokazuje, że taka inwentaryzacja ma kluczowe znaczenie i stanowi podstawę dla kolejnych działań. Już w 2009 r. Francja przedstawiła plan identyfikujący jazy i zapory na wszystkich rzekach Francji kontynentalnej (PARCE). Następnie utworzono krajowy system referencyjny przeszkód w przepływie, zgodnie z którym w 2025 r. na ciekach wodnych istniało 110 000 przeszkód, w tym 25 000 na ciekach z Wykazu 2. Rejestry te stanowiły podstawę dla kryteriów priorytetyzacji usuwania obiektów oraz ich identyfikacji.

przykład
ze studium
przypadku

Polski przykład braku odpowiedniego i kompleksowego rejestru barier pokazuje wagę skutków takiego zaniechania. Niepełny rejestr może uniemożliwiać ustalenie statusu prawnego bariery, a tym samym jej usunięcie. Jak pokazuje przykład Polski, niekompletny rejestr uniemożliwia także państwu członkowskiemu sporządzenie wykazu przestarzałych barier wymaganego przez rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych.

5.1.3 Priorytetyzacja barier przeznaczonych do usunięcia

Prawo powinno przewidywać jasne kryteria, na podstawie których bariery będą priorytetyzowane do usunięcia. W pierwszej kolejności należy usuwać stare i przestarzałe konstrukcje. Jak pokazuje studium przypadku polityki francuskiej, jednym ze skutecznych rozwiązań może być centralne ustanowienie ogólnych kryteriów priorytetyzacji, a następnie pozostawienie regionalnym organom identyfikacji konkretnych barier. Identyfikacji tej powinien towarzyszyć harmonogram usuwania barier z wyraźnym przypisaniem obowiązków właściwym organom.

Prawo powinno jasno definiować „przestarzałe bariery” zgodnie z rozporządzeniem w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (obejmując bariery, które nie są już potrzebne do produkcji energii odnawialnej, żeglugi śródlądowej, zaopatrzenia w wodę, ochrony przeciwpowodziowej ani innych zastosowań)¹⁹⁰.

Barierę należy uznać za przestarzałą, gdy jej pierwotne zastosowanie nie jest już aktualne. Brak aktualności powinien być rozumiany jako wynik jednej z następujących sytuacji:

- a. Konstrukcja utraciła swoje znaczenie, np. jej eksploatacja nie jest opłacalna ekonomicznie, sytuacja hydrologiczna cieku uległa zmianie albo obiekt zbudowany dla celów społecznych lub rekreacyjnych nie spełnia już tych funkcji.

¹⁹⁰ W sprawie definicji przestarzałych barier w ramach rozporządzenia NRR Zob. Duque, I., Agapakis, I., Pravuljac, M. (2025) „Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers”. ClientEarth, Living Rivers Europe.

- b. Pierwotne pozwolenia lub licencje przestały istnieć, ponieważ wygasły albo zostały unieważnione lub cofnięte.
- c. Właściciel obiektu nie używa go ani nie utrzymuje, porzucił teren albo jest nieznan.

Definicja prawna powinna zapobiegać sztucznemu nadawaniu nowego przeznaczenia barierom poprzez powiązanie ich znaczenia z pierwotnym celem. Powinna również zapobiegać sztucznemu przedłużaniu pozwoleń lub licencji na podstawie hipotetycznego przyszłego wykorzystania.

5.1.4 Ogólne ramy prawne systemowego usuwania barier

Powinny istnieć ramy prawne określające sposób inicjowania usuwania przestarzałych barier utrudniających przepływ. Kompetencja ta powinna zostać przypisana właściwemu organowi. Takie ramy prawne powinny stanowić część szerszej regulacji dotyczącej renaturyzacji rzek także za pomocą innych środków technicznych (np. obniżania konstrukcji lub budowy obejść dla ryb). Prawo powinno również wyraźnie przypisywać obowiązki monitorowania miejsca po wykonaniu robót.

5.1.4.1 Prawo powinno przewidywać rozwiązania umożliwiające usuwanie barier o nieustalonym właścicielu

Przykład Polski pokazuje, że zarówno niekompletne rejestry, jak i brak przepisów regulujących usuwanie barier o nieustalonym statusie prawnym mogą skutecznie blokować wszelkie inicjatywy usuwania barier. Dlatego rekomendujemy, aby prawo przewidywało szczególne rozwiązania dla takich sytuacji.

przykład
ze studium
przypadku

W Finlandii sytuacja ta została rozwiązana poprzez możliwość stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia, jeżeli posiadacz pozwolenia już nie istnieje albo nie można go ustalić bez nadmiernych trudności. Jeżeli istnienie pozwolenia wodnego jest niejasne, organy mogą wydać decyzję dotyczącą domniemanego pozwolenia. Zgodnie z tą regulacją brak właściciela lub brak pozwolenia przesądza o braku celu istnienia bariery.

przykład
ze studium
przypadku

We Francji problem nieustalonego statusu własności może pojawiać się w przypadku starych zapór¹⁹¹. Takie konstrukcje mogą zostać zakwalifikowane jako mienie bez właściciela. W takich przypadkach prawo przewiduje procedurę umożliwiającą potencjalnemu właścicielowi zgłoszenie się, a jeśli to nie nastąpi, właściwa gmina przejmuje konstrukcję. Ponadto w sytuacjach nagłych lub ze względu na interes publiczny prace mające na celu odtworzenie ekosystemów wodnych mogą być podejmowane przez władze lokalne niezależnie od braku ustalonego właściciela bariery.

191 W przypadku IOTA nie występują trudności z realizacją obowiązków związanych z renaturyzacją wynikające z zaniku podmiotu gospodarującego. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że ciekły wodny podlegają ściślejszej kontroli w ramach systemu IOTA, który wprowadzono już na początku lat 90.

5.1.4.2 Prawo powinno regulować usuwanie przestarzałych barier objętych nadal obowiązującymi pozwoleniami, w tym możliwość zastosowania środków przymusowych w szczególnych przypadkach

Możliwość takiego usunięcia można powiązać ze znaczeniem bariery dla jej pierwotnego zastosowania. Sam fakt, że konstrukcja jest eksploatowana, nie powinien jednak automatycznie oznaczać, że zachowuje ona istotne znaczenie. Prawo powinno wymagać analizy opłacalności funkcjonowania konstrukcji w czasie, z uwzględnieniem zmienionych uwarunkowań hydrologicznych, ekonomicznych i społecznych. Ramy prawne powinny sprzyjać współpracy między organami państwa, właścicielem bariery, władzami lokalnymi, społecznościami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi i innymi istotnymi interesariuszami.

przykład
ze studium
przypadku

W Finlandii, mimo że prawo pozwala organom stwierdzić wygaśnięcie pozwolenia wodnego, jeśli przedsięwzięcie utraciło znaczenie, przeszkodą pozostaje praktyczne stosowanie tego przepisu. Ocena przesłanki „utrąty znaczenia” opiera się na tym, czy projekt nadal zapewnia korzyści, które stanowiły podstawę udzielenia pozwolenia pierwotnie (takie jak ochrona przeciwpowodziowa, znaczenie infrastrukturalne czy produkcja energii wodnej). W praktyce przepis ten nie ma zastosowania do konstrukcji, które nadal są eksploatowane, nawet jeśli przedsięwzięcie jest dziś mniej istotne niż w chwili jego rozpoczęcia (co często dotyczy małych elektrowni wodnych, które nie są już kluczowe dla dostaw energii). W rezultacie w praktyce nie istnieje przepis pozwalający na przymusowe wdrożenie projektu usunięcia lub wyłączenia z eksploatacji, jeżeli właściciel nie chce sprzedać obiektu. Stało się to poważnym problemem dla niektórych inicjatyw usuwania zapór uznawanych za kluczowe dla odbudowy przyrody lub odtwarzania stad ryb wędrownych.

przykład
ze studium
przypadku

Prawo francuskie przewiduje rozwiązania umożliwiające przymusowe nakazanie usunięcia bariery. Kodeks środowiska pozwala prefektowi departamentu podjąć *wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia swobodnego przepływu wody* wobec właściciela konstrukcji. Chociaż usunięcie nie musi być wybraną opcją, jeżeli okaże się niekonieczne dla odtworzenia ciągłości ekologicznej, to nadal może zostać nakazane na tej podstawie. Ponadto Kodeks środowiska stanowi, że *zezwolenia lub koncesje udzielone na budowę obiektów lub instalacji mogą zostać zmienione, bez prawa do odszkodowania od państwa wykonującego swoje uprawnienia policyjne, jeżeli ich eksploatacja nie pozwala na zachowanie gatunków wędrownych żyjących naprzemiennie w wodach słodkich i słonych*.

5.1.5 Mechanizmy finansowania

Należy ustanowić mechanizmy finansowania projektów usuwania barier. Powinny one mieć charakter włączający i być dostępne dla różnych typów wnioskodawców – nie tylko organów państwowych, ale także gmin, organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń interesariuszy tworzonych w celu renaturyzacji konkretnego ciekłu wodnego.

przykład
ze studium
przypadku

We Francji usuwanie barier jest finansowane ze środków agencji wodnych. Są one odpowiedzialne za pobieranie opłat od użytkowników wód. Opłaty te są wykorzystywane do finansowania programów badawczych, projektów infrastrukturalnych oraz inicjatyw służących ochronie zasobów wodnych i zwalczaniu zanieczyszczeń. Usuwanie zapór jest finansowane głównie przez agencje wodne, ale może być również uzupełniane pomocą władz lokalnych (regionów, departamentów, gmin). Od 2019 r. każda z agencji wodnych ogłasza nabór projektów ukierunkowanych na przywracanie ciągłości ekologicznej cieków wodnych, pokrywając do 80% całkowitych kosztów.

przykład
ze studium
przypadku

Przykład Polski pokazuje, że bez odrębnego funduszu przeznaczonego na usuwanie barier w praktyce niewiele może się wydarzyć. Chociaż teoretycznie niektóre działania renaturyzacyjne mogłyby być finansowane w ramach projektów adaptacji do zmian klimatu, w praktyce środki te finansują raczej przebudowę lub udrażnianie barier. Ponadto finansowane projekty budzą wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście prowadzą do renaturyzacji, ponieważ część z nich obejmuje remont, a nie usunięcie barier. To podkreśla kolejny istotny element, który należy uwzględnić przy projektowaniu funduszy na usuwanie barier, a mianowicie odpowiednie zabezpieczenia i wymogi dotyczące projektów.

przykład
ze studium
przypadku

Finlandia finansuje usuwanie barier w ramach programu NOUSU. Program NOUSU zapewnia współfinansowanie różnych rodzajów projektów poprawiających warunki dla populacji ryb wędrownych. Działania w ramach programu NOUSU powinny opierać się na planach gospodarowania wodami w dorzeczu i programach działań, Krajowej Strategii Przepławek oraz innych strategiach i programach polityki rybackiej.

5.2 Ułatwianie usuwania barier w indywidualnych przypadkach

Oprócz potrzeby systemowego uregulowania usuwania barier kluczowe jest także zapewnienie, aby procedura ich usuwania w indywidualnych przypadkach w odpowiedni sposób chroniła względy środowiskowe, a jednocześnie nie była nadmiernie obciążająca ani zbyt czasochłonna.

5.2.1 Jasne i wykonalne przepisy dotyczące demontażu barier

Prawo powinno wyraźnie przypisywać obowiązek demontażu bariery i przywrócenia terenu do stanu właściwego właścicielowi lub operatorowi po zakończeniu okresu eksploatacji. Powinien istnieć obowiązek przedstawienia konkretnych planów demontażu i odtworzenia miejsca po wygaśnięciu pozwolenia eksploatacyjnego, wraz z sankcjami za niewykonanie tych obowiązków.

przykład
ze studium
przypadku

Przykład Polski pokazuje, że same przepisy zobowiązujące organy do nakazania demontażu konstrukcji po wygaśnięciu pozwolenia nie wystarczą, jeśli nie są egzekwowane. Dlatego prawo powinno przewidywać mechanizmy wykonawcze. Powinno też umożliwiać społeczeństwu występowanie do organów z żądaniem nakazania demontażu konstrukcji po wygaśnięciu pozwolenia.

przykład
ze studium
przypadku

Francuski przykład demontażu zapór po wygaśnięciu koncesji pokazuje, jak kluczowe dla skutecznej renaturyzacji są precyzyjne regulacje w tym zakresie. Usuwanie zapór objętych reżimem koncesyjnym nie jest jednak we francuskim prawie uregulowane szczegółowo. Zastosowanie mają przepisy zależne od dokładnego brzmienia obowiązków koncesjonariusza określonych w specyfikacji koncesji. Powoduje to luki regulacyjne, które rodzą problemy z technicznymi i finansowymi zasadami zarządzania końcem życia urządzeń hydroelektrycznych. Mimo wprowadzenia pewnych zmian legislacyjnych żaden z tych aktów nie odnosi się wyraźnie do procedur odtwarzania środowiska przyrodniczego, pozostawiając pole dla niepewności.

5.2.2 Odpowiednia procedura

Udzielenie zgody na demontaż barier powinno być poprzedzone uzyskaniem odpowiednich pozwoleń i ocen. Wymagania dotyczące zakresu informacji i badań, które należy przedstawić, nie powinny jednak być nadmierne, a w żadnym przypadku nie powinny być większe niż przy budowie bariery. Powinny istnieć jasne regulacje określające, jakie informacje musi przedłożyć wnioskodawca. Zakres tych informacji może różnić się w zależności od wielkości bariery, jej pierwotnego przeznaczenia lub bliskości potencjalnie oddziaływanych gospodarstw domowych.

przykład
ze studium
przypadku

Przykład Polski pokazuje, że brak szczegółowych regulacji dotyczących procedury demontażu zapór prowadzi do niepewności prawnej. Prawo jest dość niejasne, jeśli chodzi o wymogi dotyczące operatu wodnoprawnego w przypadku usuwania konstrukcji. Jak pokazuje praktyka, przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego na usunięcie bariery Wody Polskie wymagają kosztownej i szczegółowej dokumentacji dotyczącej wpływu usunięcia na sytuację powodziową. Takie wymagania są uznawane za nieadekwatne, ponieważ dokumentacja potrzebna do usunięcia bariery bywa często bardziej szczegółowa niż dokumentacja wymagana do jej budowy.

przykład
ze studium
przypadku

Jak wskazano w studium przypadku Finlandii, czasowy zakaz pogarszania stanu wynikający z celów gospodarowania wodami może utrudniać usuwanie zapór. W Finlandii przeszkoda ta jest łagodzona przez przepisy proceduralne umożliwiające udzielenie odstępstwa w powiązaniu ze środkami łagodzącymi określonymi w pozwoleniu wodnym.

5.2.3 Zasady dotyczące czasu trwania pozwoleń wodnych i ich odnawiania

Pozwolenia na eksploatację barier powinny być odnawiane tylko w szczególnych przypadkach. Odnowienie powinno być poprzedzone dogłębną analizą funkcji, jakie bariera pełni, oraz ich adekwatności, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji lokalnych zasobów wodnych. Prawo nie powinno dopuszczać udzielania pozwoleń na czas nieokreślony.

przykład
ze studium
przypadku

W Finlandii problem bezterminowego charakteru pozwoleń wodnych pogłębia specyfika systemu prawnego. Pozwolenie wodne składa się nie tylko z części administracyjnej, ale również z części cywilnoprawnej, która przyznaje prawa majątkowe oraz stanowi prawo do budowy, utrzymania i eksploatacji przedsięwzięcia wodnego i co do zasady jest udzielana bezterminowo. Większość barier istniejących obecnie w Finlandii została objęta bezterminowymi pozwoleniami na podstawie ustawy wodnej lub jej poprzednich wersji. Fiński system prawny nie rozwiązuje właściwie problemu trwałości pozwoleń wodnych.

przykład
ze studium
przypadku

We Francji to właśnie decyzje o nieodnawianiu koncesji wodnych ostatecznie doprowadziły do realizacji kilku dużych projektów usuwania zapór i renaturyzacji. W 2010 r. rząd podpisał Konwencję na rzecz zrównoważonej hydroenergetyki z udziałem m.in. interesariuszy sektora hydroenergetycznego. Na mocy tej konwencji możliwe jest usuwanie zapór hydroenergetycznych, gdy jest to niezbędne dla przywrócenia ciągłości ekologicznej. Strony uzgodniły również usunięcie zapór Condamine, Trente Pas i Caubous, a także usunięcie i wzorcową renaturyzację terenów zajmowanych przez zapory na rzece Sélune.

5.2.4 Ułatwianie współpracy między interesariuszami

Prawo powinno ułatwiać współpracę przy projektach usuwania barier między różnymi interesariuszami, takimi jak władze lokalne i regionalne, organy zarządzania wodami,

naukowcy, organizacje pozarządowe i biznes. Powinno istnieć finansowanie takich inicjatyw oraz rozwiązania prawne umożliwiające sprawną i skuteczną współpracę.

przykład
ze studium
przypadku

Polski projekt LIFE for RIVERS opiera się na współpracy między gminami, Wodami Polskimi, RDOŚ, naukowcami i społeczeństwem obywatelskim. Zakłada udrożnienie lub usunięcie 35 barier migracyjnych na rzece Parsęcie i jej dopływach. Projekt ten może służyć jako przykład, ponieważ opiera się na wiedzy naukowej i angażuje różnych interesariuszy. Pokazuje on, że współpraca wielu podmiotów jest najlepszą drogą do skutecznej renaturyzacji. Jest to jednak tylko pojedynczy projekt realizowany dzięki wysiłkom społeczności lokalnej. Potrzebne są programy, mechanizmy finansowania i zachęty, aby takie projekty stały się powszechne.

przykład
ze studium
przypadku

W Finlandii projekty usuwania barier były rozwijane poprzez tworzenie przez organizacje pozarządowe, gminy i innych interesariuszy odrębnych organizacji lub stowarzyszeń, które wspólnie je finansują (często z dodatkowym wsparciem z programu NOUSU). Taka organizacja lub stowarzyszenie może na przykład wystąpić o stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia dla przestarzałej bariery i przejąć odpowiedzialność za jej likwidację. Następnie przejmuje własność istniejących konstrukcji, pozwoleń oraz odpowiedzialność za realizację projektu.

przykład
ze studium
przypadku

Przykładem takiej współpracy są Watershed Visions – nieformalne, oparte na współpracy procesy zarządzania prowadzone w lokalnych zlewniach, rozwijane przez MoAF. Watershed Visions są często inicjowane przez ELY (od 2026 r. przez EDC), ale obejmują także odpowiednich uczestników gospodarczych, gminy i społeczeństwo obywatelskie. Ich celem jest wypracowanie wspólnego rozumienia sposobu użytkowania i ochrony danej zlewni oraz zaprojektowanie długoterminowego programu realizacji tej wspólnej wizji. W zależności od lokalnej zlewni procesy te mogą obejmować zarówno działania na rzecz łączności rzek, jak i usuwanie barier.

przykład
ze studium
przypadku

Francuskie komitety dorzeczy obejmują różnych publicznych i prywatnych interesariuszy sektora wodnego. Gromadzą przedstawicieli władz różnych szczebli i specjalizacji, różne stowarzyszenia zajmujące się ochroną wód i przyrody, a także przedstawicieli sektorów gospodarczych, takich jak rybołówstwo, rolnictwo i hydroenergetyka. Ich głównym zadaniem jest opracowanie SDAGE dla danego dorzecza.

ClientEarth 